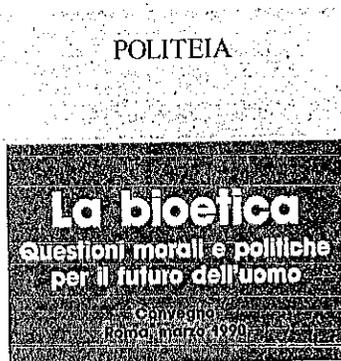


Gli atti integrali del convegno organizzato da Politeia nel marzo 1990  
 Il panorama completo del dibattito bioetico in Italia  
 attraverso i contributi di filosofi, giuristi, medici, scienziati e politici



Formato 17x24  
 288 pagine,  
 lire 35.000

BIBLIOTECHNE

**Gli autori**

Guido Alpa	Gaetano Carcaterra	Gustavo Ghidini	Stefano Rodotà
Rossella Artioli	Paolo Cattorini	Elena Granaglia	Sergio Rostagno
Saverio Avveduto	Bruno Colle	Emanuele Lauricella	Antonio Ruberti
Mauro Barni	Francesco Compagnoni	Eugenio Lecaldano	Uberto Scarpelli
Luisella Battaglia	Ermelando V. Cosmi	Rita Levi Montalcini	Michele Schiavone
Giovanni Berlinguer	Carlo A. Defanti	Luigi Lombardi Vallauri	Raffaella Simili
Anna M. Bernasconi	Francesco De Lorenzo	Sebastiano Maffettone	Marcello Siniscalco
Adriano Bompiani	Giorgio Di Mola	Claudio Martelli	Franco Toscani
Bruna Brambati	Gilda Ferrando	Paolo Martelli	Paolo Valori
	Carlo Flamigni	Alberto Martinelli	Salvatore Veca
	Leonardo Formigli	Maurizio Mori	Valerio Zanone
	Francesco Forte	Giuliano Pontara	Paolo Zatti

**Cedola di commissione libraria**

da inviare a: Bibliotechne S.r.l., c.so di Porta Romana 68, 20124 Milano

Il prezzo del volume è di L. 35.000 (Iva inclusa). Per ordini superiori alle 3 copie e per gli abbonati a «Notizie di Politeia» il prezzo viene scontato del 15% (L. 29.750 Iva inclusa a copia).

Vi preghiamo di inviarci n. \_\_\_\_\_ copie di *La bioetica. Questioni morali e politiche per il futuro dell'uomo* per un tot. di L. \_\_\_\_\_ (spese di spediz. per le forme di pagam. indicate a carico dell'Editore).

Pagamento tramite  assegno bancario allegato  versamento su CCP, n. 53003208  
 alla cedola di richiesta.  intestato a Bibliotechne Srl.

Richiedente: \_\_\_\_\_ Via \_\_\_\_\_  
 Nome \_\_\_\_\_  
 Cap./Città \_\_\_\_\_ Tel. \_\_\_\_\_ C.F./P.I. \_\_\_\_\_

notizie di

# POLITEIA

Anno 7 - Numero 24 - 1991

**Sommario**

**3 DISCUSSIONI**

*Il problema*

Autodeterminazione, diritto alla vita e autonomia della persona di fronte alla propria morte: S. Veca e A.G. Spagnolo commentano la «Carta» della Consulta di Bioetica, a cura di EMILIO D'ORAZIO

3

*Interviste*

La bioetica nell'era postmoderna. Conversazione con H.T. Engelhardt jr., a cura di CATERINA BOTTI

9

*Interventi*

La proposta svedese di concorrenza pubblica nei servizi sanitari: alcune riflessioni per il caso italiano, di ELENA GRANAGLIA

17

**23 STRUMENTI**

*Note*

L'arcangelo utilitarista, di CARLA BAGNOLI

23

*Recensioni*

Giuliano Urbani, *Dentro la politica. Come funzionano il governo e le istituzioni*, di DANIELA GIANNETTI

26

*Schede*

*Dissertazioni e tesi di laurea*

28

37

**43 ATTIVITÀ DI POLITEIA**

*Ricerche*

*Seminari*

*Collana*

43

49

52

**53 NOTIZIARIO**

Direttore responsabile  
 Paolo Martelli

**Comitato di redazione**

Emilio D'Orazio (coordinatore), Antonella Besussi, Daniela Giannetti, Elena Granaglia, Maurizio Mori, Lorenzo Sacconi

**Direzione e redazione**

POLITEIA - Via Cosimo del Fante, 13  
 20122 Milano  
 Tel. (02) 583.139.88 - Fax (02) 583.140.72

**Direzione editoriale e amministrazione**

Bibliotechne - C.so di Porta Romana 68  
 20122 Milano - tel. (02) 5401352/9

Un numero L. 10.000  
 Abbonamento annuo L. 32.000  
 Arretrati L. 10.000  
 I versamenti devono essere effettuati sul c.c.p. n. 53003208  
 intestato a Bibliotechne S.r.l.

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 358 del 13-7-1985

Fotocomposizione e stampa:  
 Elegraf S.r.l. - Settimo Milanese

*Il problema***Autodeterminazione,  
diritto alla vita e  
autonomia della  
persona di fronte  
alla propria morte***a cura di EMILIO D'ORAZIO*

*Al convegno di Politeia, svoltosi a Roma nel marzo del 1990, fu presentata, per iniziativa del professor Guido Alpa dell'Università di Genova, una proposta di Testamento biologico sottoscritta da numerosi studiosi. In quella occasione la Consulta di Bioetica, presieduta dal professor Renato Boeri, contribuì al dibattito con una dichiarazione sul tema (per questi documenti si possono ora vedere gli atti La bioetica. Questioni morali e politiche per il futuro dell'uomo, a cura di Maurizio Mori, Bibliotechne, Milano 1991).*

*La Consulta di Bioetica ha continuato al suo interno la riflessione sul tema giungendo nei giorni scorsi a formulare la proposta di una Carta dell'autodeterminazione, presentata*

*ufficialmente alla stampa lunedì 23 marzo 1992. A differenza del Testamento biologico, la Carta prevede la figura del Tutore e la disposizione di volontà non solo relativamente alle situazioni terminali ma anche a quelle appena successive alla morte. La Consulta prevede pertanto di mettere a disposizione dei cittadini interessati, a partire dal mese di maggio, la Carta che può essere richiesta direttamente alla sede milanese di via Sirtori 32.*

*Convinti che uno dei compiti principali di Politeia sia quello di stimolare il dibattito tra le diverse posizioni, pubblichiamo il testo integrale della proposta avanzata dalla Consulta, che prevede, oltre al documento, una premessa esplicativa, e due commenti di diverso orientamento.*

*Abbiamo chiesto quindi a Salvatore Veca, ordinario di Filosofia della politica all'Università di Pavia, di rappresentare una posizione e a Mons. Elio Sgreccia, del Centro di Bioetica dell'Università Cattolica, di rappresentare l'altra. Mons. Sgreccia ha accolto l'invito ma, non potendo intervenire direttamente per impegni di lavoro, ha fatto in modo che la posizione del Centro fosse rappresentata dal dottor Antonio G. Spagnolo.*

*Ringraziamo tutti per il prezioso contributo dato al dibattito.*

**Premessa**

È ormai noto a tutti che l'avanzamento delle tecnologie biomediche assieme a enormi benefici ha creato anche nuovi gravi problemi, alcuni dei quali si presentano nelle fasi terminali della vita e appena dopo la morte. Un numero sempre crescente di persone è di fatto consapevole di potersi venire a trovare in situazioni in cui è incapace di esprimere la pro-

pria volontà circa il trattamento medico adeguato al termine della vita e circa la destinazione del proprio corpo. Tali situazioni nello stesso tempo sollevano seri e inquietanti problemi morali e giuridici sia per gli operatori sanitari, sia per i familiari e per la comunità tutta. Data la novità delle situazioni in questione, il diritto non ha ancora apprestato situazioni certe e anche il costume non fornisce indicazioni precise. Inoltre, altri importan-

ti e non rimandabili problemi si presentano per quanto concerne l'uso di parti del corpo e la destinazione finale del cadavere. Dopo aver preso atto della situazione su questi temi, seguendo l'esempio e l'esperienza maturata nei paesi più avanzati dell'Occidente, la Consulta di Bioetica propone a tutti i cittadini maggiorenni capaci di intendere e volere di sottoscrivere la seguente «Carta dell'autodeterminazione» in cui vengono chiaramente precisate le proprie profonde convinzioni e la ferma volontà dell'individuo sottoscrittore circa i comportamenti che intende siano tenuti nelle situazioni menzionate nella Carta medesima, qualora l'individuo sia incapace di prendere decisioni e dopo la sua morte.

Consapevoli che non tutte le situazioni sono prevedibili in anticipo e formulabili nella Carta si propone altresì che il sottoscrittore deleghi a un Tutore di propria fiducia la valutazione della situazione complessiva. Tale Tutore accetta l'incarico dopo aver discusso la questione anche di fronte a un testimone che conferma la dichiarazione di volontà da

parte del sottoscrittore. Il Tutore ha il compito di prendere decisioni al posto del sottoscrittore circa le situazioni non previste nella Carta che possono venirsi a determinare, oltre a farsi garante della fedele esecuzione delle volontà ivi espresse. Per questo è necessario che il Tutore sia consultato e collabori con i medici ove si verificassero le situazioni di incoscienza che rendono rilevante la sua presenza.

Lo scopo di questa iniziativa è quello di riaffermare il diritto di autodeterminazione proprio della persona, sia per valorizzare la dignità dell'individuo, sia per sollevare gli operatori sanitari e la società tutta da dilemmi altrimenti insolubili. Ci auguriamo inoltre che questa iniziativa possa aprire nel nostro Paese un serio dibattito su queste tematiche e favorire quegli eventuali interventi legislativi che si rendessero necessari per garantire una difesa del diritto stesso di autodeterminazione. Si precisa infine che il sottoscrittore ha la facoltà di accettare una o più proposte della Carta stessa e/o di proporle di proprie.

## Carta dell'autodeterminazione

Alla mia famiglia, ai medici curanti, e a tutti coloro che saranno coinvolti nella mia assistenza.

Io sottoscritto ..... essendo attualmente in pieno possesso delle mie facoltà mentali, dispongo quanto segue in merito alle decisioni terapeutiche da assumere qualora io fossi colpito da:

a) una malattia in fase terminale (per esempio un tumore maligno avanzato e non suscettibile di remissione), oppure da

b) una malattia o una lesione traumatica del cervello gravemente invalidanti e giudicate, allo stato attuale delle migliori conoscenze mediche, irreversibili, oppure da

c) altre malattie gravemente invalidanti e non rimediabili, e nel contempo io non fossi più in grado di esprimere le mie volontà in proposito per incapacità fisica o mentale permanente:

1. dispongo che le malattie intercorrenti (per es. infezioni respiratorie ed urinarie, emorragie, disturbi cardiaci o renali), che potrebbero minacciare la mia vita, non siano curate attivamente (in particolare con antibiotici, trasfusioni, rianimazione cardiopolmonare, emodialisi), a meno che tali malattie non sembrino causarmi sofferenza;

2. dispongo che, se non fossi più in grado di assumere cibo e bevande, io non venga sottoposto all'idratazione e alla alimentazione artificiale, a meno che questa mancata somministrazione non sembri provocarmi sofferenza;

3. dispongo che, in caso che io soffra gravemente, si provveda a un opportuno trattamento analgesico, anche se ciò dovesse affrettare la mia fine;

4. chiedo di poter avvalermi / chiedo di non avvalermi dell'assistenza religiosa (la mia confessione religiosa è...);

5. dispongo di donare / di non donare il mio corpo per i trapianti. Chiedo che il mio corpo sia destinato all'Ospedale (o alla Clinica) .....

6. dispongo di essere cremato / di non essere cremato;

7. dispongo di destinare / di non destinare il mio cadavere per fini scientifiche o didattiche.

Poiché sono ben consapevole che le disposizioni date sopra probabilmente non contemplano tutti i possibili aspetti delle situazioni che potranno verificarsi, delego il sig. ...., abitante in via ..... tel. ...., a integrarle prendendo eventuali decisioni necessarie al caso e non chiarite nella presente Carta, facendo questo in concerto con i medici curanti, e l'incarico di farsi garante del fatto che queste mie volontà vengano scrupolosamente rispettate. Nel caso in cui il sig. .... sopra indicato, sia nell'impossibilità di esercitare tale funzione, delego il sig. ...., abitante in via ..... tel. ...., a sostituirlo in tale compito. Questo atto avviene di fronte al sig. .... abitante in via ..... tel. ...., che attesta sia la veridicità della presente dichiarazione di volontà, sia del fatto che i sigg. hanno accettato la delega sopra descritta.

Lo scopo principale di questo mio documento è di salvaguardare la dignità della mia persona, riaffermando il mio diritto di scegliere fra le diverse possibilità di cura disponibili ed eventualmente anche di rifiutarle tutte, diritto che intendo esercitare anche quando avessi perduto la mia capacità di esprimermi in merito. Lo scopo secondario è quello di liberare, per quanto possibile, i miei familiari e i medici curanti dal peso di difficili decisioni inerenti alla mia cura.

Firma del Sottoscrittore .....

Firma del Tutore .....

Firma del Testimone .....

Firma del Sostituto .....

## Autonomia e dignità della persona

di SALVATORE VECA

Il riconoscimento della pari dignità e dell'eguale considerazione e rispetto dovuto a ciascuna persona per il semplice fatto che essa ha una vita da vivere ed è, per dir così, un punto di vista su sé, gli altri e il mondo è l'esito di una complessa evoluzione della nostra moralità. In una versione etica intrinsecamente pluralistica quale è quella delle società in cui ciascuno di noi ha una vita in comune con tanti altri da vivere, questo riconoscimento può

essere condiviso da chi ha concezioni comprensive del bene e del significato ultimo della vita (religiose o meno) fra loro divergenti. Sono del resto differenti i modi con cui si possono sostenere buone ragioni a favore di tale riconoscimento: in ogni caso, esso risulterà connesso all'idea di valore dell'autonomia delle persone. Persone autonome sono enti capaci di essere responsabili dei propri scopi, delle proprie preferenze e del proprio piano di vita. Essere autonomi vuol dire essere liberi di «scegliere se stessi» nel tempo. Ciò equivale a quanto richiesto dall'ideale prezioso e esigente di essere, per quanto è possibile per esseri finiti, contingenti e limitati, «progettisti delle proprie vite». Ridurre, erodere, coar-

tare, umiliare la capacità dell'agente autonomo di modellare responsabilmente il proprio destino, di scegliere come vivere alla luce di convinzioni meditate e di ragioni sorrette da principi è semplicemente male; è moralmente e politicamente riprovevole. Questo, e nient'altro, è l'onere dell'impegno richiestoci dall'autonomia di ciascuno di noi presa sul serio, come uno dei valori salienti dei nostri vocabolari di moralità. Ora, io credo che sia questo valore quello soggiacente alla proposta della Carta dell'autodeterminazione a opera della Consulta di Bioetica.

Tutti noi sappiamo quanto l'esito e l'insieme di effetti, l'impatto dello sviluppo scientifico e tecnologico incidano pervasivamente sui nostri modi di «avere una vita da vivere»: questioni e dilemmi che toccano il nostro entrare e uscire dalle vite finite che sono le nostre sono percepiti come tali alla luce di questo impatto, in virtù di un accelerato ampliamento di quanto è possibile fare. All'aumento delle responsabilità causali deve corrispondere un aumento delle responsabilità morali. L'agenda delle domande su «come vivere» include inevitabilmente angosciosi e ardui quesiti su «come morire». Se siamo coerenti con il riconoscimento del valore saliente dell'autonomia, non possiamo non estendere l'onere della responsabilità di scegliere se stessi nel tempo all'ambito di quelle scelte il cui oggetto è il modo di morire, così che esso risulti semplicemente coerente con l'eguale considerazione e rispetto per chiunque sia cittadino o cittadino dell'etica, partner di pari dignità.

La Carta dell'autodeterminazione è basata sull'idea che ciascuno possa responsabilmente scegliere, nella eventualità di casi tragici e terminali, di «essere lasciato solo», di chiudere naturalmente il proprio corso di vita mortale in un modo che, per ragioni che concernono il sé e gli altri diversamente coinvolti, è autonomamente disposto a riconoscere come degno o come «suo». Non ritengo che siano qui in questione né l'arduo dilemma relati-

vo all'eutanasia (penso piuttosto agli effetti dell'accanimento terapeutico), né quello del cosiddetto «suicidio ipotetico» (efficacemente criticato da R. Dworkin nella discussione del caso di Nancy Cruzan), né l'erosione del valore condiviso, del significato e dell'importanza della vita che ci è accaduto di vivere.

Non credo, infine, che l'autodeterminazione implichi una scelta che tocca solo il sé: essa tocca il sé e gli altri, è dettata dalla cura per la sofferenza di chi ci è prossimo, per la sofferenza di chi è per noi anonimo e potrebbe avere prospettive di vita grazie alla scelta del «dono» di chi non ne ha in alcun modo, per l'ardua responsabilità del medico alle prese con la tensione essenziale fra il principio di autonomia e quello di beneficenza. In particolare, se prendiamo sul serio l'autonomia e la pari dignità delle persone, noi onoriamo e non lediamo o insultiamo l'importanza intrinseca e il significato, il valore della vita in quanto rispettiamo l'impegno responsabile di chiunque voglia condurla con integrità e chiuderla con dignità. La minimizzazione della sofferenza evitabile e la tutela del diritto morale a «essere lasciati soli» mi sembrano l'esemplificazione più alta (e impervia) del rispetto dovuto alla vita finita che a esseri umani, partner di pari dignità, è accaduto di vivere.

L'alternativa consisterebbe nell'accettare che una vita vale solo perché una qualche forma di permanenza biologica, quale che sia, è tecnologicamente possibile. Tuttavia, questo sarebbe un omaggio al valore intrinseco dei mezzi e delle tecnologie. Esse finirebbero per convertirsi da valori strumentali il cui impiego può generare benefici e costi in valori intrinseci, in fini. Ma questo indurrebbe a una distorsione dei nostri vocabolari di moralità: perché in questo caso la vita umana sarebbe un mezzo e non più un fine per chi autonomamente e responsabilmente ha il destino di viverla compiutamente con semplice, umana, dignità, prendendo sul serio e a cuore congiuntamente sé e gli altri.

## Carta dell'autodeterminazione: il punto di vista dell'etica cattolica

di ANTONIO G. SPAGNOLO

Il coinvolgimento del paziente nella gestione della propria malattia, l'acquisizione del suo consenso informato agli interventi diagnostico-terapeutici (specie quelli a rischio), la personalizzazione (laddove possibile) degli schemi di trattamento e dei protocolli assistenziali, sono tutti obiettivi che dovrebbero essere perseguiti secondo un'etica che guardi alla dignità della persona, che esalti l'umanizzazione della medicina, che voglia sostituire il modello paternalistico con un modello di «beneficenza-in-trust» nella relazione medico-paziente.

In linea di principio, dunque, risulta quanto mai auspicabile che ogni paziente abbia la possibilità di esprimere al suo medico curante la propria volontà sugli interventi a rischio, sui trattamenti particolarmente onerosi (per se stesso e i propri familiari) che non offrono risultati certi, sulle terapie che oltre a essere inefficaci procurano ulteriore sofferenza e, nell'imminenza della morte, rappresentano solo un prolungamento precario e penoso della vita.

Rinunciare a tali trattamenti significa, anche per l'etica cattolica, accettare i limiti della condizione umana, e il giusto atteggiamento di non imporre a nessuno oneri troppo gravi per il paziente, per la famiglia o per la collettività.

L'espressione di tali volontà in un documento, ha, inoltre, l'evidente significato di togliere dalle mani di familiari più o meno interessati, dei tribunali o di medici senza scrupoli importanti decisioni relative alla fase terminale della propria malattia.

Ma il problema etico cruciale che pone una Carta che raccolga le volontà del paziente non è, dunque, se egli possa o meno intervenire sul processo decisionale che riguarda la propria malattia, quanto piuttosto che cosa può lecitamente essere oggetto della espressione della volontà da parte del paziente e quali siano le modalità ottimali per esprimerle.

La Carta dell'autodeterminazione proposta dalla Consulta di Bioetica contiene già nell'uso del termine «autodeterminazione» una concezione dell'uomo che rivendica di disporre totalmente della propria vita e della propria morte, escludendo qualsiasi riferimento al concetto di emergenza-trascendenza della persona umana e alla sua dimensione creaturale. Secondo la dottrina cattolica, invece, la sacralità della vita richiama il fatto che l'uomo non è padrone assoluto di se stesso, del proprio corpo, del proprio spirito. Ma questo principio, a mio avviso, vale anche per il non credente, perché la vita non è un bene disponibile ed ha anche un valore sociale che la società ha il dovere di tutelare.

L'uomo, pertanto, non può disporre liberamente della sua vita se non nel senso di richiederne il rispetto della dignità, rifiutando ogni accanimento terapeutico e ogni intervento sproporzionato alla propria situazione, decidendo liberamente circa trattamenti altamente rischiosi.

Tali decisioni, inoltre, dovrebbero essere prese tenendo conto anche del desiderio dei suoi familiari e della responsabilità dei medici.

Ma anche le situazioni cliniche previste dalla Carta, di fronte alle quali dovrebbero valere le volontà sottoscritte, nascondono una vera e propria espressione di eutanasia attiva o omissiva che nelle intenzioni di chi la chiede ha il significato di anticipare l'evento naturale della morte.

Come altro interpretare l'inclusione fra le malattie in fase terminale, di «un tumore maligno avanzato non suscettibile di remissione» (condizione che può comportare una prospet-

tiva di vita anche di parecchi mesi) laddove la Carta richiede che in questi casi non vengano curate le infezioni, i disturbi cardiaci, le emorragie? Che cosa se non eutanasia è il privare dell'alimentazione e idratazione artificiale un soggetto malato di Aids (sicuramente «una malattia gravemente invalidante e non rimediabile» come prevede la Carta) affetto da gravi ulcerazioni oro-faringee che non può alimentarsi e che va rapidamente verso uno stato cachettico? O, ancora, escluderli dal trattamento con antibiotici di fronte al determinarsi di infezioni opportunistiche intercorrenti? E che dire dell'astensione terapeutica che si dovrebbe attuare nei confronti di «una malattia del cervello gravemente invalidante giudicata irreversibile» - quale potrebbe essere, per esempio, la demenza di Alzheimer, una patologia cerebrale gravemente invalidante e allo stato attuale irreversibile - anche di fronte a una aspettanza di vita di diversi anni?

Ne consegue dunque che, così come formulate nella Carta, le situazioni per cui si richiede l'astensione dall'intervento per le malattie intercorrenti o la sospensione della idratazione e alimentazione artificiale possono nascondere una chiara intenzione eutanasi. Inoltre, esse sono tali da mortificare profondamente la coscienza professionale del medico il quale potrebbe incorrere, in qualche caso, anche in vere e proprie fattispecie di omissione di soccorso.

Anche le disposizioni che il paziente sottoscrive contengono talora elementi di ambiguità: egli richiede che il trattamento delle malattie intercorrenti o l'alimentazione e l'idratazione artificiale siano subordinate al fatto che «sembrano causare sofferenza». A chi dovrebbero sembrare: al medico, al tutore, al personale di assistenza? e se vi sono discordanze fra essi?

Il testo della Carta fa rilevare poi altre perplessità: facendo un confronto col pure discutibile *living will* della legislazione californiana, per esempio, vediamo che in quest'ultimo do-

cumento - a differenza della Carta - è esclusa la possibilità di sottoscrivere disposizioni di questo tipo per la donna in gravidanza, come pure è prevista la revisione periodica del documento che contiene sempre l'indicazione della data fino a quando tali volontà valgono.

Ma quello che più di ogni altra considerazione risulta di dubbia validità è la condizione di espressione di una volontà relativamente a una situazione mai sperimentata prima, col rischio di non poter più tornare indietro nel momento in cui si realizzano gli eventi patologici ipotizzati dalla Carta sottoscritta.

Ben diverso, invece, è il contenuto di altri documenti che esprimono la volontà del paziente circa la sua fase terminale.

Essi, ponendosi nell'ottica di un'etica che rispetta integralmente la dignità della morte della persona, richiedono in coscienza che ogni terapia sproporzionata e ogni accanimento terapeutico vengano sospesi, ma definiscono e proibiscono pure esplicitamente ogni forma di eutanasia e richiedono l'attuazione di ogni intervento che offra ragionevoli speranze di beneficio, e che anche di fronte alla morte imminente vengano profusi tutti i mezzi proporzionati di assistenza appropriati alla condizione del soggetto, compresi gli analgesici e l'alimentazione.

Tali sono la *Christian affirmation of life* della Catholic Health Association (USA), il *Testamento vital* proposto dalla Conferenza Episcopale Spagnola, il *Protective Medical Decision Document* della International Anti-Euthanasia Task Force (USA), e altri ancora.

In definitiva, in relazione ai suoi presupposti e ai suoi contenuti, la Carta si presenta non condivisibile non solo da chi abbia una fede religiosa e riconosca la sua esistenza come dono del Creatore ma anche da chi non ritenga razionalmente che la sua sia un'esistenza sorta per caso, nella quale egli sia l'unico arbitro di sé e non abbia altro riferimento fuori del proprio essere. Inoltre le diverse ambiguità

delle situazioni cliniche previste lasciano molto spazio alle ipotesi di eutanasia e alle interpretazioni personali del tutore che potrebbero non corrispondere alle reali volontà del pa-

ziente una volta che egli non sia più in grado di poterle precisare e annulla la responsabilità valutativa del medico che verrebbe a essere esautorato nel momento critico della malattia.

## Interviste

### La bioetica nell'era postmoderna. Conversazione con H.T. Engelhardt jr.

a cura di CATERINA BOTTI

Hugo Tristram Engelhardt jr. può essere annoverato tra le personalità di maggior rilievo nel campo della bioetica statunitense, anche se comincia a essere conosciuto in Italia (almeno dai non addetti ai lavori) solo da poco. Engelhardt ha studiato sia medicina che filosofia ed è infatti professore di medicina al Baylor College of Medicine e di filosofia alla Rice University, entrambe a Houston, Texas. Mentre alla Rice University svolge un'attività filosofica più tradizionale, al Baylor College si occupa di bioetica presso il «Center for ethics, medicine and public issues».

Tra i suoi molti scritti è necessario ricordare il suo *The Foundation of Bioethics* del 1986, ora tradotto in italiano dal Saggiatore con il titolo *Manuale di bioetica*, e il più recente *Bioethics and Secular Humanism. The Search for a Common Morality* (Trinity Press International, Philadelphia, 1991). In entrambi

questi testi egli unisce il tentativo di costruire una teoria morale generale a quello di risolvere i problemi della bioetica.

Lo abbiamo incontrato per discuterne insieme in occasione del convegno «Etica laica ed etica cattolica a confronto» organizzato da Politeia l'8-9 novembre 1991 a Milano.

*D. In entrambi i suoi testi Lei definisce la nostra come una società pluralista dove quello che Lei chiama il progetto morale moderno si rivela fallimentare. Vuole spiegarci queste nozioni che sono il punto di partenza del suo pensiero, per dirci poi a quali conclusioni è giunto?*

R. La risposta a questa domanda può essere data da due punti di vista, quello sociologico e quello dell'argomentazione filosofica.

Dal primo punto di vista è facile constatare che in ogni stato di grandi dimensioni c'è di fatto una pluralità di credenze. Questa è ormai un'assunzione del senso comune. Certo la pluralità può essere determinata da minoranze, anche piccole numericamente, ma questo non vuol dire molto. Il pluralismo esiste a prescindere dai numeri.

Dal punto di vista filosofico, la difficoltà a cui lei accennava è quella di determinare gli standard per definire quale gruppo di intuizioni o principi è quello corretto. Nei miei te-

sti argomento a favore della tesi che questa non sia infatti solo una difficoltà di fatto ma anche di principio, mostrando come sia impossibile ricorrere alla ragione (il ricorso alla ragione è quello che Engelhardt definisce come il tentativo o il progetto moderno n.d.c.).

La «post-modern diagnosis» ha quindi un lato sociologico e uno epistemologico, così quando si parla di pluralismo in un approccio post-moderno, si comprende, da una parte, che non c'è modo di scoprire attraverso la ragione quale sia il gruppo di intuizioni o principi che uomini e donne razionali dovrebbero seguire, dall'altra che esiste una pluralità di narrazioni, una pluralità di racconti che si confrontano nelle società: volontà di potere contro volontà di potere.

Di fronte a tutto ciò la domanda da porsi è se rimanga qualcosa di valido del progetto illuminista (cioè del tentativo di definire attraverso la ragione un gruppo di intuizioni o principi validi per tutti n.d.c.).

Ci sono modi diversi di introdurre questa situazione, uno dei più «morbidi» è quello di A.J. Ayer che semplicemente nega la possibilità dell'etica come un tentativo cognitivo, che è «gentile» se confrontato per esempio ai modi di Nietzsche di porre lo stesso problema.

La mia bioetica tenta di prendere sul serio il problema dell'etica. Il che vuol dire che io ho un atteggiamento diverso dalla maggior parte degli studiosi che lavorano nel campo della bioetica o dell'etica applicata, che lavorano come se avessero un'etica da applicare, un'etica di cui sono esperti, senza considerare il disordine esistente a livello dell'etica teorica. Mi sembra, infatti, particolarmente interessante la tensione che esiste tra ciò che si dice all'interno di circoli intellettuali e accademici, che è anche vero al di fuori di essi, e cioè il collasso del progetto filosofico moderno e il modo in cui lavorano le commissioni nazionali di bioetica, che sono composte da eticisti, nel senso di teologi dell'ultima ora, che dovrebbero svelare non ciò che Dio, ma ciò

che la ragione, come Dio la vedrebbe (se esistesse), ci indicherebbe come giusto da fare. Così, come fatto sociologico, ci troviamo di fronte a una strana tensione tra ciò che sembra essere un grande disordine sul piano dell'etica teorica, un disordine - di nuovo - non solo di fatto, ma di principio, e la fiducia *naïve* della gente nella bioetica e nell'etica applicata.

Contro tutto ciò io mi sono chiesto che possibilità ci sono di salvare qualcosa del progetto filosofico moderno. Come Lei sa la piccola speranza che ho trovato delude quelli che credono nella possibilità di una morale contenutistica, perché dal mio lavoro si conclude che non c'è tanto contenuto quanto loro avevano sperato, e delude chi appartiene a una comunità particolare di credenza, perché gli viene detto che quella particolarità è irrevocabile e che dovrà cercare di capire le differenze che lo separano dagli altri.

*D. Lei ha affermato, infatti, che l'unica possibilità che ci resta è quella di un'etica secolare per stranieri morali, intesa come uno schema neutro, priva di contenuto e procedurale. Vorrebbe illustrarci questa sua tesi?*

R. L'itinerario che io ho seguito a partire dall'esistenza di molte teorie della giustizia, dell'equità, dei diritti, dei doveri ecc., come da quella delle grandi religioni, ogni volta pretese universali, canoniche, e in realtà parziali, per arrivare alla mia etica secolare è stato quello di trattare il problema dal punto di vista della teoria delle controversie, domandandomi cioè in quali circostanze le controversie morali possono essere risolte.

Alla fine del cammino è risultato che esistono quattro modi di risolverle. Il primo modo è attraverso l'uso della forza, ma questo è un modo che non è di alcun interesse intellettuale. Inoltre non porta a un interesse generale, ma rimane all'interno di uno di quelli particolari. Ovviamente è un metodo che piace

solo a chi usa la forza.

Il secondo è il richiamo alla fede religiosa. Si può pensare, però, di risolvere le controversie attraverso un credo solo se si può pensare di convertire tutti alla propria religione e questo non è pensabile.

La terza via è l'argomentazione razionale, ma noi abbiamo ragioni di principio per capire che questo appello è destinato a fallire.

Dunque, se vogliamo risolvere le questioni senza ricorrere alla forza, e se è vero che non crediamo tutti alle stesse cose e che la ragione non ci aiuta, allora abbiamo un solo modo per pensare l'autorità necessaria ed è quello dell'accordo comune. Del resto questa pratica è l'unica che porta alla cooperazione di stranieri morali (*moral strangers*) che oggi esistono nel mondo.

Sicuramente in questo momento a Beirut c'è gente che sta scambiando merci al mercato. Forse un musulmano sta vendendo qualcosa a un cristiano, magari una bevanda alcolica. Il fatto che le loro prospettive siano diverse non impedisce lo scambio. Il mercato è un modo in cui si può creare un'interazione neutrale tra stranieri morali.

Quello che ho cercato di fare, insomma, è di guardare al modo in cui gli individui possono costituire aree limitate di autorità comune senza condividere ben precisi insiemi di premesse o di credenze e senza dover pensare di poter risolvere i problemi del progetto morale moderno.

L'unico modo è quello di creare risposte e queste risposte saranno limitate, saranno cioè create da uomini e donne particolari, che fanno cose particolari in aree particolari. Per questo io non sostengo solo la centralità del mercato ma anche quella della democrazia limitata, una democrazia cioè dove non valgano il consenso ponderato o la legge della maggioranza, che sono atti di forza. Lo scambio a Beirut avviene su altre basi: la creazione di un mondo comune.

Quel che sostengo è dunque la possibilità

dello schiudersi della grammatica di aree particolari del discorso, limitate. Limitate dagli interessi delle persone che vi partecipano e dall'ambito che i termini che loro usano coprono.

In questo senso la moralità secolare è un gioco che la gente può fare con conseguenze diverse se partecipa o meno. C'è forse una somiglianza tra il mio accordo comune e la sostituzione dell'esperienza in Kant, ma non voglio sottolinearla, perché io arrivo a delle conclusioni che non piacerebbero a Kant... del resto non piacciono neanche a me. Non ho scritto questo libro per essere felice ma per tentare di risolvere un problema intellettuale.

Tornando al gioco, chi ne rimane fuori e sta nel proprio angolo non avrà problemi finché non darà fastidio al prossimo. Se lo farà, infatti, non potrà protestare in modo giustificato contro l'uso della forza in difesa da parte della sua vittima.

Chi non partecipa al gioco è un *out-law*, uno al di fuori dalla legge e nei suoi confronti può essere usata la forza senza che questi abbia giustificazioni per protestare. Io sostengo il diritto di ciascuno a non partecipare al gioco, se crede, sapendo i rischi che corre. Io riconosco, infatti, il diritto alla *privacy*, non perché sia un valore, ma perché l'autorità è limitata.

Negli Stati Uniti ci sono delle comunità particolari, che si separano, gli Amish, per esempio. Essere dentro o fuori non vuol dire essere buono o cattivo (in questo la mia posizione è diversa da quella di Kant) vuol dire condividere o meno con altri un linguaggio di lode o biasimo da usare nel mercato comune.

Dunque, avvicinandomi al problema post-moderno, che è sociologico ed epistemologico, nei termini della teoria delle controversie ho concluso che l'unico modo che abbiamo a disposizione per risolvere le controversie morali è l'accordo comune.

Questa conclusione ha delle conseguenze anche sul modo in cui si deve intendere lo stato o altre istituzioni sociali. Lo stato non può più

essere visto come una comunità morale.

Si pensi per esempio all'influenza aristotelica nel corso della storia dell'Occidente, della visione dello stato come una *polis*. Ma la *polis* è una città piccola, omogenea, che non contiene immigrati, e questa non è certo la descrizione di nessuno dei nostri grandi stati. Non si può pensare di trovare al loro interno consensi generali o valori comunitari, ma solo limitate aree di consenso.

È per questo che in entrambi i miei libri porto esempi di costituzioni diverse, post-illuministe, come quella del Texas. L'idea alla base di quest'ultima (prima che il Texas entrasse a far parte degli Usa) era quella di dare forma a uno stato dove i diritti non provenissero né da Dio né dalla natura ma dai limiti del contratto.

Da questo punto di vista, per esempio, per quanto riguarda l'omicidio, quegli uomini e quelle donne consideravano sbagliato l'assassinio, cioè l'uccisione di una persona contro la sua volontà, ma non il suicidio. Non avevano ragioni per impedire a una persona di uccidersi o anche di ucciderne una consenziente, cioè per vietare il suicidio assistito. Questi atti infatti non erano considerati atti criminali, queste erano considerate delle materie in cui lo stato non poteva intervenire. Ovviamente questo non voleva dire che non esistessero in Texas comunità cattoliche, ebraiche o protestanti che consideravano tali atti sbagliati, ma questo non poteva incidere sulle leggi dello stato.

Porto questi esempi per sottolineare la tensione esistente tra uno stato che obbliga al rispetto di certi contenuti morali e uno stato come schema neutro. Quest'ultimo, per altro, assomiglia molto agli stati contemporanei, ti difende dalle molestie a cui non hai acconsentito, registra i contratti e fa in modo che siano rispettati, usa le risorse comuni per creare *refusable welfare rights*, ma è diverso nel senso che non dice cosa un individuo adulto può o non può fare con altri individui adulti con-

senzienti. Lo stato come schema neutro non può impedire il suicidio o l'eutanasia o la maternità surrogata. Certo non si possono chiedere finanziamenti pubblici allo stato per queste pratiche (sulle pratiche finanziate con i soldi pubblici è necessario essere tutti d'accordo) ma esse sono consentite. In questo senso le religioni o anche le ideologie come il marxismo diventano fatti privati. Rispetto a questo stato, infatti, ma anche in generale, non ha senso parlare di giustizia, si possono creare dei *welfare rights* ma questi non sono il frutto della giustizia. Non bisogna inquinare le prospettive con il linguaggio della giustizia o dell'equità, e parlo di inquinamento intellettuale perché queste nozioni sono troppo forti (*strident*) per consentire dei compromessi o un accordo.

Di fronte al fatto che come umani vogliamo fare molte e molte cose e al fatto che le risorse sono scarse non c'è modo di dire qual è il giusto equilibrio. Per l'Italia è meglio avere più giardini, dipartimenti di filosofia migliori o più unità di rianimazione? Non c'è una risposta giusta alla domanda sull'allocatione delle risorse; c'è solo una procedura attraverso la quale una democrazia sceglie, crea la risposta.

Questa tesi mi porta a essere critico di molto di quel che avviene in bioetica, critico nei confronti di chi sostiene che siano affermazioni (*deliverances*) positive la giustizia, l'equità, i diritti, e critico di chi sostiene la nozione rinascimentale di stato come comunità morale.

Se vogliamo vivere in un mondo culturalmente moderno e pacifico dobbiamo abbandonare queste nozioni e abbracciare quella dello stato come un luogo neutro di negoziazione di progetti limitati. Solo così potremo ricomprendervi tutti gli uomini e le donne con le loro differenze.

*D. Venendo quindi alla soluzione dei più comuni dilemmi bioetici dall'interno di questa*

*visione secolare, Lei afferma che non si possono vietare l'eutanasia, la fecondazione artificiale, la maternità surrogata, l'aborto o la sperimentazione su esseri umani se gli individui coinvolti hanno dato il loro consenso.*

R. Sì. È importante però sottolineare che questo non vuol dire che chi fa un'affermazione simile stia affermando anche che queste sono azioni buone. Io per esempio sono un credente cattolico e posso dire: «A ha il diritto di affittare il suo utero, ma questo atto è sbagliato».

*D. Sempre rimanendo in campo bioetico, un'affermazione che mi ha colpito del suo The Foundation of Bioethics è quella che riguarda i feti e gli embrioni umani.*

*Dopo aver definito le nozioni di persona e di persona in senso sociale e aver detto chi appartiene a queste categorie, Lei afferma che i feti e gli embrioni non sono né l'una né l'altra, ma sono proprietà privata della madre.*

*Può spiegare come è arrivato a questa conclusione a partire dalla sua etica come schema neutro di negoziazione?*

R. Ci sono due punti importanti per rispondere a questa domanda. Il primo è che le persone, cioè gli agenti morali, hanno il ruolo centrale nell'etica secolare. Da un punto di vista religioso o particolare si potrebbero dire altre cose, ma quando si parla dal punto di vista dell'incontro di stranieri morali, l'unica cosa che si può dire è che si devono prendere in considerazione gli agenti morali, cioè quelle entità capaci di pensare filosoficamente, quindi non i feti né gli animali. E questo significa che l'intera morale secolare parte da questa prospettiva.

Si badi, questo non vuol dire che da questa prospettiva non si possa dar conto degli altri, è per questo che ho suggerito che molte comunità particolari creeranno la nozione di persona in senso sociale per certe entità che non

sono pienamente persone. La ragione di questo ruolo centrale per le persone, che potrebbe sembrare troppo razionalistica, è che sono le sole entità capaci di avere delle controversie e tutto il mio lavoro è impostato sulla base di una teoria delle controversie.

Detto questo, il secondo punto è domandarsi che cosa una società secolare possa dire a proposito degli embrioni o dei feti umani. Come abbiamo già detto, feti ed embrioni non sono entità capaci di pensiero, quindi non sono persone. Per determinare il loro valore o statuto è quindi necessario rivolgersi alle persone, visto che sono loro che risolvono le controversie morali. E in particolare a chi li ha fatti e cioè li possiede. Io credo, infatti, che si possa estendere il concetto lockeano di proprietà, cioè che uno possiede ciò che ha prodotto, anche ai feti e agli embrioni. Ecco spiegata l'affermazione che l'aveva colpita.

Ovviamente la situazione si complica con l'avanzare delle tecnologie riproduttive. Infatti, se non vi sono problemi a ricorrere al concetto di proprietà quando una donna abbia portato in grembo un embrione, la cosa diviene più difficile nel caso degli embrioni in provetta. In questo caso l'unico modo per capire a chi appartengono è chiedersi chi ha dato che cosa e a quali condizioni (rifacendosi cioè alla possibilità di cedere i propri gameti, cioè di fare contratti).

Di fronte a tutto questo, infatti, in termini generali secolari non si può dire nulla di più né dare indicazioni di cosa sia giusto fare o non fare. L'unica risposta è di creare risposte. Ovviamente è assolutamente appropriato affermare che lo stato non finanzia né la sperimentazione sugli embrioni né l'aborto, ma lo stato non potrà impedire alle donne di abortire o di vendere gli embrioni che hanno portato avanti in gravidanza fino a un certo punto.

Questo non vuol dire che io pensi che sia bene fare tutto ciò. Ci sono molte cose che bisogna semplicemente tollerare. La tolleranza

vuol dire che si può tentare di convertire attraverso la testimonianza, ma che non si può obbligare con la forza o con la forza della ragione.

Se fossimo capaci di comprendere questo potremmo vivere tutti meglio, religiosi - cattolici - e laici.

*D. Nei suoi testi Lei sostiene che ogni teoria morale implica un sistema sociale. Vorrei sapere, allora, se ci sono delle istituzioni sociali, e soprattutto una forma di sistema sanitario più coerente di altri con la morale secolare che Lei propone.*

R. Dev'essere un sistema che ha una doppia struttura, che consenta la sanità pubblica e quella privata.

Il sistema sanitario pubblico dev'essere scelto, nella sua forma, democraticamente e sovvenzionato con le risorse pubbliche. Non si può sostenere su nessuna base che debba essere vietato il sistema privato, che deve esistere per soddisfare preoccupazioni religiose particolari o solo perché certe persone vogliono spendere dei soldi per evitare certi rischi.

Per fare un esempio, in Italia si può comprare un'utilitaria oppure una macchina molto più resistente agli incidenti, come una Mercedes. Comprando l'una o l'altra si corrono rischi diversi. Lo stato può assicurare solo degli standard minimi di sicurezza il resto è una scelta individuale. È lo stesso per la medicina. Tutto quello che posso dire è che ci deve essere la possibilità di esistenza per entrambi i sistemi.

*D. Solo per fare un esempio: se si desse, negli Stati Uniti, la possibilità di rinegoziare il sistema sanitario, Lei crede che i cittadini sceglierebbero quello esistente o sceglierebbero un sistema più assistenziale?*

R. Mi sembra che qualcosa di simile stia accadendo in Oregon, dove è in atto una con-

sultazione generale sulla riforma del sistema sanitario. Ci sono meeting in 45 città e commissioni di lavoro formate da gente che rappresenta diverse categorie di cittadini. Mi sembra che l'Oregon si stia orientando per la scelta di un sistema duplice con una parte per tutti e una a pagamento. Stanno discutendo democraticamente come saranno strutturati i due livelli, e quanto e come investire nel primo, ma, di nuovo, una volta che saranno determinate le strutture, poi la scelta starà ai singoli. Questo significa che se uno chiede di più di quanto è offerto dal sistema di base e non ha i soldi per pagare il medico non può ottenerlo. È come la prima e la seconda classe in treno, democraticamente si decidono come sono fatte, poi ognuno sceglie. Questo è secondo me il modo di fare del futuro. Si noti per altro che è dimostrabile, dati alla mano, che il punto reale non è decidere quanto investire ma a che risultati puntare, e questo è quel che si sta tentando in Oregon.

*D. Ritornando alla teoria generale, in un passo di Bioethics and Secular Humanism Lei, per esemplificare la sua teoria, afferma che è diverso dire che bisogna mantenere le promesse da dire quale sia il contenuto delle promesse. Questo passo mi ha fatto pensare al principio del «pacta sunt servanda» e al fatto che anche il suo negoziato pacifico, il suo mercato, ha bisogno di qualcosa del genere. Come può giustificare il suo accordo comune e sostenere che la sua etica sia priva di contenuto?*

R. Innanzi tutto bisogna distinguere giustificazione da motivazione.

Io ho solo detto che si impara a mantenere le promesse, ma non quali promesse bisogna fare. E imparare che si devono mantenere le promesse significa imparare che se uno non le mantiene può diventare oggetto di atti di forza difensivi. Ma se la domanda è come funziona il mercato, allora bisogna dire che l'obbligo a osservare i patti è per lo più informa-

le. La persona a Beirut sa che se imbrogia l'altro, questi non tornerà più da lui. Il mercato infatti funziona anche in stati che non funzionano, pensi all'Argentina. Se tu truffi nel tuo contratto, la gente non tratterà più con te. Questo è un fatto che non ha bisogno di giustificazioni, anche se ci sono dei motivi per cui avviene.

Quindi, benché io non lo dica esplicitamente, di fatto i sistemi di questo tipo funzionano sulla base delle loro motivazioni. Si può generalizzare lo scambio che avviene nel mercato a Beirut o nelle Filippine e porre in esistenza procedure formali di controllo, ma questo avviene sulla stessa base, sulla base cioè della motivazione: si vuole che i contratti siano soddisfatti.

Quindi io non sono impegnato in nessun tipo di affermazione di contenuto: ciascuno può interpretare gli atti di forza difensivi a partire dalla sua prospettiva, io dico solo che se si è all'interno di uno schema neutro di negoziazione è meglio stare ai patti. Per questo considero il mercato come un buon esempio, perché funziona senza il richiamo a un *common understanding*.

*D. Quello che volevo dire è che, nonostante quel che Lei afferma, mi è sembrato di trovare del contenuto morale nei suoi testi. Per esempio in The Foundation of Bioethics Lei deduce dalla tesi del negoziato pacifico il principio di autonomia o del mutuo rispetto, quello di beneficenza, anche se privo di contenuto (fai al prossimo il suo bene), quello della proprietà privata di sé, dei frutti del proprio lavoro e così via fino a proporre delle soluzioni ad alcuni dei più importanti dilemmi bioetici.*

*Questi principi e queste soluzioni non sono stati negoziati ma Lei sostiene che qualora si negoziassero vi si giungerebbe, dunque Lei presuppone quantomeno una forma di razionalità.*

R. Sicuramente presuppongo la razionalità strumentale. In questo, il mio approccio all'etica è simile in parte a quello alla scienza positiva.

Gli uomini e le donne che partecipano al gioco della scienza si accordano su certi paradigmi, creando le condizioni del loro fare scienza. Questo significa che essi non scopriranno mai il mondo come lo vede Dio.

Questo è un punto di vista kantiano, quello di affermare che non ci sono verità metafisiche profonde per gli scienziati, ma che la scienza è solo un gioco che si può giocare insieme. Possiamo chiederci se esiste un modo in cui si debba giocare ma la risposta è no. Non esiste. Ma se vogliamo cercare di risolvere i problemi intersoggettivamente, i problemi empirici ovviamente, possiamo farlo solo all'interno delle condizioni e paradigmi su cui ci siamo accordati.

Il mio approccio all'etica è lo stesso: esiste qualcosa di profondamente buono nel «giocare» all'etica secolare? No. Persone che appartengono a gruppi religiosi particolari possono dire che è meglio usare la forza che partecipare a questo gioco. Dal punto di vista religioso particolare queste persone non considereranno di agire in modo immorale, ma da un punto di vista secolare il ricorso alla forza è immorale. Ci sarà una tensione irrimediabile finché Dio non si mostrerà e non chiarirà che non è bene partecipare al gioco dell'etica secolare.

Quel che ho tentato di fare è dare una grammatica di un gioco che possiamo fare, io non ho detto che bisogna partecipare. Come cattolico posso dare delle risposte ai problemi particolari, ma la mia teoria non ne offre. Essa consiste solo nelle regole di un gioco. Dell'unico gioco che consente di risolvere i problemi pacificamente, senza ricorrere alla forza. Il gioco dell'accordo comune. Il mutuo rispetto significa solo rispettare l'accordo, non significa rispettare le persone in un qualche modo contenutistico. Rispetto per gli altri non

significa impedire agli altri di suicidarsi, per esempio, o di affittare il loro utero. È un rispetto privo di contenuti che porta solo all'affermazione che io non posso farti cose a cui tu non hai acconsentito.

E per quanto riguarda la beneficenza, se abbiamo deciso di fare del bene dobbiamo decidere insieme in che cosa consista, di nuovo non si tratta di un principio contenutistico. Io penso quindi che la teoria che espongo in *The Foundation of Bioethics* sia priva di contenuti. E questo mi rincresce, mi dispiace che il progetto filosofico moderno sia fallito.

*D. Rimanendo sul principio di beneficenza, mentre Lei in The Foundation of Bioethics, dice che questo principio serve a dare una direzione alla morale secolare, in Bioethics and Secular Humanism sembra farlo scomparire.*

*Mi spiego. Leggendo i due punti in cui Lei parla degli yuppies e dice che bisogna prenderli a modello per un'etica secolare io mi sono domandata se così facendo non si rischia di trasformare il sistema del mercato che Lei descrive in un specie di lotta tra egoisti. Gli yuppies, come Lei li descrive, non appartengono infatti ad alcuna comunità particolare, quindi non hanno nessuna visione del bene (stante che questa è interna solo alle comunità particolari). Se li prendiamo come esempio rischiamo di dimenticarci la direzione verso la beneficenza, anche se priva di contenuti, che Lei descriveva nel primo libro.*

R. Prima di tutto Lei non deve dimenticare che i due principi descritti in *The Foundation of Bioethics* sono in un ordine gerarchico ben preciso e che quello di beneficenza è subordinato a quello di autonomia.

Come Lei ha detto poi il principio di beneficenza prende corpo solo all'interno delle comunità particolari quindi è sganciato dalla struttura portante della mia teoria etica. L'ho messo lì solo per ricordare che il bene si definisce entro le comunità particolari e per esemplificare la differenza tra la morale secolare e quelle particolari a cui appartengono i diversi stranieri morali.

Venendo agli yuppies, intanto non è vero che sono privi di interesse per il bene, è solo che la loro definizione di bene non implica un richiamo al trascendente. Sono interessati al guadagno, ai piaceri, al loro status anche al *real good* ma sempre in una visione non trascendente. Questo è il primo punto per cui possono essere presi a esempio per questo loro non richiamarsi al trascendente.

Il secondo punto è che sono individui che non credono troppo in nulla, possono essere religiosi ma non fanatici, non credono nemmeno nella purezza della *secularity*. Questo ci mette al riparo dal fanatismo, e questo è il secondo motivo per prenderli come esempio.

Il terzo punto è che per definizione gli yuppies sono l'esempio della contrattualità internazionale e interculturale, dovunque e con chiunque fanno contratti. Per questo sono un ottimo esempio della mia teoria del negoziato pacifico tra stranieri morali.



## La proposta svedese di concorrenza pubblica nei servizi sanitari: alcune riflessioni per il caso italiano

di ELENA GRANAGLIA

Affermare le difficoltà in cui si dibatte il nostro Servizio sanitario nazionale è ormai un luogo comune. Quotidianamente i servizi vengono accusati di essere inefficienti nel senso di impiegare quantità di risorse eccessive rispetto ai prodotti offerti. Di essere inefficaci rispetto agli scopi di protezione dai bisogni. Di essere insensibili di fronte alle domande dei cittadini/consumatori. Altrettanto quotidianamente, vengono domandate innovazioni che garantiscano quella che possiamo definire «value for money», ossia, che assicurino il valore delle risorse impiegate; che, riconoscendo il ruolo delle vecchie e delle nuove povertà, si occupino dei dimenticati dallo stato sociale; che sostituiscano all'uniformità dell'erogazione servizi differenziati rispetto alle esigenze dei pazienti.

Comune alla maggior parte delle richieste è la difesa di forme più o meno estese di concorrenza. Alcune, come le ipotesi di potenziamento del *welfare* occupazionale o della redistribuzione per il tramite di spese fiscali, difendendo un vero e proprio trasferimento delle tutele al sistema delle assicurazioni private, siano esse a carattere mutuale o no. Altre

mantengono la difesa della fornitura pubblica, optando unicamente per una privatizzazione dell'offerta attraverso l'introduzione di meccanismi di *voucher* o meno radicalmente di *contracting out* dei servizi ad organizzazioni private. Quest'ultimo è, per esempio, il caso dei mercati interni di recente introdotti nel Regno Unito.<sup>1</sup>

Altre mantengono sia la fornitura sia la produzione pubblica, ma introducono meccanismi concorrenziali nella ripartizione delle risorse pubbliche. È quest'ultimo il caso della proposta di concorrenza pubblica di recente elaborata da R. Saltman e C. von Otter per i servizi sanitari svedesi.<sup>2</sup>

La proposta ha un bersaglio particolare: l'uniformità dei servizi che si verifica tanto in ambito medico quanto in ambito organizzativo. In ambito medico, si tratta dell'insensibilità nei confronti delle preferenze dei diversi soggetti, come nel caso degli anziani, dove le scelte delle modalità di cura tendono sistematicamente a trascurare le domande degli utenti. In ambito di organizzazione dei servizi, si tratta invece della presenza di procedure burocratiche che impongono lunghi tempi di attesa, complessità nelle norme riguardanti l'accesso ai servizi, orari uniformi di apertura dei diversi presidi.

In entrambi i casi e su un piano più generale, la causa ultima resta la medesima: la dislocazione dei fini, ossia la supremazia di comportamenti che favoriscono più i produttori dei servizi che non gli utenti.<sup>3</sup>

Come insegna R. Michels, la dislocazione dei fini può però essere considerata una regola ferrea cui sono assoggettate tutte le organizzazioni. Il punto da sottolineare è che essa sembra particolarmente forte nell'ambito di

un sistema universalistico di erogazione dei servizi sociali, dove agli utenti viene negata la libertà di scelta e dove le caratteristiche di produzione obiettivo dei servizi sociali rendono assai problematico lo sviluppo e l'utilizzo di indicatori di output.<sup>4</sup> L'assenza di indicatori di output tende infatti ad essere riempita dalla presenza di indicatori di input, che a loro volta tendono a riflettere le esigenze interne delle singole organizzazioni, come se le esigenze interne fossero equivalenti alle esigenze degli utenti.

La proposta di concorrenza pubblica difende invece la superiorità del sistema universalistico, rispetto ad ogni altra alternativa, nel coniugare libertà di scelta, equità ed efficienza. Le assicurazioni private, ad esempio, opererebbero al fine della massimizzazione dei profitti. Ma, tale finalità, a causa delle asimmetrie informative tipiche dei mercati imperfetti, si rivelerebbe in contrasto con la soddisfazione delle esigenze individuali, anche presumendo un'equa redistribuzione delle risorse. Ciò indipendentemente dal ruolo ulteriore degli incentivi politici, che tendono comunque a garantire agli interessi privati sovvenzionamenti più o meno espliciti, ossia trattamenti favorevoli che addolciscono di fatto quelli che a parole vengono elogiati come punghi della concorrenza. E indipendentemente dalle barriere all'accesso a carattere extramonetario o dalle differenze nelle condizioni di bisogno che potrebbero rendere insufficiente una politica di trasferimenti monetari ancorché elevati. Similmente, proposte del tipo i mercati interni affiderebbero tutte le responsabilità a manager i quali, di nuovo a seguito degli incentivi del gioco politico, potrebbero trovare più vantaggiosa la collusione con i produttori che non la tutela dei consumatori.<sup>5</sup>

Meccanismo centrale della concorrenza pubblica è quello di lasciare ai pazienti piena libertà di scelta dei medici e del luogo di cura, ossia delle strutture di cui servirsi, siano esse ambulatoriali o ospedaliere. La libertà di

scelta, in un mercato asimmetrico e caratterizzato da un forte allentamento del vincolo di bilancio per i consumatori, non può però esercitarsi a prescindere da un sistema di regole che ne garantiscano la coerenza con gli obiettivi di un uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche. A questo proposito, la proposta ulteriore è quella di lasciare che i pazienti continuino a fronteggiare prezzi eguali a zero o comunque fortemente sussidiati al momento del consumo. Medici e centri verrebbero però remunerati in base ad una duplice dimensione: da un lato, in base alla quota di mercato che riescono a soddisfare e, dall'altro, in riferimento alla promozione di un'utilizzazione più funzionale delle risorse all'interno di ogni singolo centro. L'incentivazione finanziaria sarebbe dunque basata su un duplice parametro: la quantità dei servizi e alcuni indicatori di efficienza se non addirittura di efficacia complessiva.

Per quanto concerne i medici generici, ad esempio, la remunerazione complessiva potrebbe essere funzione del numero degli assistiti, del fatto di compiere perlomeno una visita l'anno a ciascun paziente e delle attività di prevenzione svolte. A tali incentivi, relativi alla quantità e, sebbene in senso lato, alla qualità dei servizi offerti, dovrebbero aggiungersi altri finalizzati al raggiungimento di determinati livelli di produttività interna. Sempre restando nell'ambito della medicina primaria, a centri sanitari di primo livello potrebbe essere affidata la responsabilità del volume annuo della spesa ospedaliera dei propri pazienti, in modo da ridurre il trasferimento delle responsabilità di assistenza su presidi più costosi.

Per quanto riguarda invece gli ospedali, si tratterebbe innanzitutto di definirne una ripartizione in gruppi omogenei, non potendo gli incentivi funzionare se non in un contesto di output omogenei. Gli ospedali verrebbero poi anch'essi remunerati sulla base sia della quota di mercato pubblico che riuscirebbero ad

attrarre sia del raggiungimento di determinati indicatori di efficienza e di efficacia: ad esempio, in riferimento ai tassi di mortalità per patologia, il numero dei casi di infezione e dei ricoveri reiterati. Per non complicare eccessivamente i costi amministrativi del sistema, i pazienti fuori distretto verrebbero rimborsati secondo tariffe definite a livello nazionale. Gli incentivi verrebbero applicati sul piano sia del singolo ospedale sia dei diversi attori coinvolti nell'erogazione delle cure ospedaliere.

Presupposto fondamentale diviene la flessibilità di bilancio. Nelle parole dei propositi, «i bilanci flessibili richiedono aggiustamenti continui - anche a scadenza mensile - dei bilanci istituzionali per quanto riguarda il personale e i finanziamenti (fra cui, i fondi per garantire compensi professionalmente adeguati al personale medico) in vista del conseguimento di maggiori livelli di produttività».<sup>6</sup> Il che è però ben lungi dal significare un ammontare globale di risorse flessibili. Al contrario, i vincoli di efficienza richiedono la presenza di tetti di spesa definiti preventivamente - il piè di lista è rigorosamente bandito - e, per quanto concerne gli ospedali, la definizione di quelli che possono definirsi mercati a somma zero. Occorre, cioè, che le risorse garantite agli operatori «migliori» compensino perfettamente le risorse sottratte agli operatori «peggiori».

Nessuna proposta, in ambito sanitario, appare in grado di accogliere l'unanimità dei consensi, neppure a prescindere dalla diversità di valutazioni in materia distributiva. Sono le già menzionate imperfezioni intrinseche allo scambio e alla produzione dei servizi a lasciare irrisolto il problema del controllo, qualsiasi sia la soluzione preferita, sia essa più favorevole ai mercati privati o all'intervento pubblico nelle diverse forme. Per controllo, intendo la capacità di garantire la coerenza fra il perseguimento dei fini individuali e gli obiettivi statuiti sul piano normativo in quanto a tutti più vantaggiosi.

La soluzione svedese, per quanto concerne i medici di base, sembra paradossalmente ricalcare il regime di convenzionamento che caratterizza il contratto di lavoro dei medici generici nel nostro paese e che è da noi ritenuto assai insoddisfacente rispetto agli obiettivi del servizio. I medici generici in Italia sono remunerati sulla base, in parte, della quota capitaria, dunque di un sistema basato sul principio della quota di mercato pubblico acquisito e, in parte, dell'effettuazione di altre prestazioni che possono essere svolte più efficientemente in ambito extra-ospedaliero: dunque, del ricorso indiretto a indicatori di prestazione.

Inoltre, per quanto riguarda l'incentivazione legata al raggiungimento degli indicatori di prestazione, prerequisito fondamentale è che le informazioni per la costruzione degli indicatori siano disponibili, chi le ha abbia incentivi a rivelarle in maniera corretta e gli indicatori possano essere utilizzati al fine di incentivare il perseguimento degli obiettivi stabiliti. Il che si rivela di assai difficile realizzabilità in ambito sanitario.

Ritorniamo, a questo proposito, alle caratteristiche di produzione obiettivo che abbiamo definito tipiche dei servizi sanitari. Queste restano tali anche in presenza di trasformazione delle modalità di remunerazione dei diversi attori e centri. Ossia, non solo resterebbe del tutto assente l'informazione sulla funzione di trasformazione di molti beni strumentali negli obiettivi finali. Ma, anche nel caso di una conoscenza sufficiente, ci troviamo spesso di fronte a una pluralità di funzioni che variano secondo la diversità delle circostanze.

Ad esempio, se è vero che in una situazione del tipo *tabula rasa*, l'assistenza ambulatoriale può essere più efficiente e più efficace di quella ospedaliera, altrettanto vero è il contrario quando ci si trovi in condizioni di ampia inutilizzazione di economie di scala esistenti. Oppure, pensiamo alla varietà di condizioni di gravità che può caratterizzare un

episodio di malattia come un'appendicectomia, che non è lo stesso prodotto indipendentemente da variabili quali la presenza o meno di complicazioni o l'età del paziente. O, ancora, non dimentichiamo il ruolo dei mutamenti inattesi nell'ambiente esterno. Infine, indicatori attendibili in un primo momento potrebbero comportare effetti indesiderati in un secondo momento: ad esempio, se l'indicatore mi prescrive una riduzione delle giornate di degenza, io potrei ottemperarlo dimettendo i ricoverati anticipando i pazienti, così scaricando costi sulle famiglie o su altri presidi o addirittura a scapito di un aumento nel tasso di riammissione nel mio ospedale, qualora tale tasso non sia parte della batteria sorvegliata di indicatori. Parimenti, potrei accontentarmi di soddisfare sempre e comunque l'indicatore, a scapito di qualsiasi impegno in attività rischiose come l'innovazione.

Una soluzione potrebbe essere quella di ricorrere ad indicatori individualizzati che, anziché a irrealistici dati medi, riflettano le diverse condizioni. Il problema è che più si individualizzano gli indicatori, più chi ne è deputato alla costruzione può divenire preda di coloro al cui operato dovrebbero applicarsi gli indicatori stessi. In ogni caso, restano aperti i dilemmi relativi all'assenza *tout court* di informazione sugli effetti finali e complessivi di molti indicatori e non si dimentichi che più si individualizza la raccolta dei dati più aumentano anche i costi di raccolta e gestione dell'informazione.

In tal senso, l'utilizzo degli indicatori sembrerebbe comportare il rischio di sostituire a quelle dislocazioni negli obiettivi connesse all'uniformità delle prestazioni nuove e diffuse dislocazioni negli obiettivi. Ma non è tutto. Il rischio di ulteriori dislocazioni è connesso anche al collegamento fra indicatori e sistema di remunerazione. Non sono infatti chiare a questo riguardo le ragioni in base a cui la sola titolarità pubblica dei diritti di proprietà dovrebbe garantire la coerenza fra la

massimizzazione delle remunerazioni e la soddisfazione dei pazienti. D'accordo, la concorrenza pubblica introdurrebbe un sistema in cui le remunerazioni dei produttori sarebbero in parte funzione del numero dei clienti, dunque coerenti con le domande dei pazienti. Ma, non dimentichiamo che le remunerazioni sarebbero anche funzione dell'ottemperanza a indicatori di minimizzazione dei costi e tale ottemperanza, in un contesto di mercato imperfetto, potrebbe tradursi in una dequalificazione dell'assistenza.

Sempre a questo proposito, le difficoltà spesso presenti di imputare la responsabilità del raggiungimento o meno dell'indicatore a individui singoli potrebbero comportare effetti negativi sulla motivazione dei diversi produttori. Ad esempio, se venissero promossi professionisti fortunati, ma poco bravi, a danno di altri sfortunati e bravi.<sup>7</sup> Qualora, invece, si utilizzassero indicatori accettabili dai produttori, il rischio diviene che le remunerazioni addizionali altro non siano se non un'integrazione di stipendio, sganciata da qualsiasi considerazione relativa alla diminuzione dell'opportunismo.

Si noti come altri problemi vengano messi in risalto dai sostenitori stessi della proposta. Ad esempio, privilegiare la libera scelta dei consumatori comporta il rischio di favorire i consumatori più informati o comunque con maggiore capacità di fruire dei servizi e/o più ricchi, dato che questi ultimi potranno sobbarcarsi l'onere economico di accedere a servizi ritenuti migliori ancorché più distanti dal luogo di residenza.

Nonostante questi limiti, la concorrenza pubblica sottolinea con forza un principio-guida che sembra assai innovativo e importante. Si tratta di ricercare la complementarità fra due strumenti di controllo tipici, l'uno della concorrenza privata e l'altro degli assetti gerarchici pubblici, che, nel panorama della letteratura corrente e delle ipotesi di riforma più dibattute, tendono a essere invece difesi se-

paratamente. Ossia, del controllo dal basso, attraverso il potenziamento della sovranità del consumatore e della corresponsabilizzazione dei produttori e del controllo dall'alto, attraverso il ricorso a indicatori di prestazione. Le obiezioni riguardano pertanto solo la scelta degli strumenti che appaiono incoerenti rispetto agli obiettivi prefissati. Questi ultimi restano validi: la questione è quella di definire mezzi più idonei.

A questo proposito e più specificamente, sembrerebbe necessario garantire piena libertà di entrata ai medici generici. Altrimenti in presenza di massimali di pazienti e di offerta fissa di medici, i medici «peggiori» non avrebbero alcun incentivo ad attrarre i pazienti. Questi ultimi arriverebbero automaticamente, una volta che i medici «migliori» abbiano raggiunto il massimale. Sembra inoltre necessario assicurare che la perdita eventuale di pazienti costituisca un onere effettivo per i medici. Il che potrebbe richiedere la presenza di vincoli ulteriori negli impieghi contrattabili con il datore di lavoro pubblico. L'assenza di tali condizioni nel nostro servizio sanitario spiegherebbe le insoddisfazioni sopra rilevate, nonostante le apparenti somiglianze fra il nostro sistema di convenzionamento per la medicina di base e la proposta svedese.

Più complesse diventano le considerazioni per quanto concerne il settore ospedaliero dove l'uscita dalla produzione dei servizi può implicare sia una perdita, non recuperabile, di costi sommersi elevati sia una concentrazione progressiva del mercato, con una connessa diminuzione della concorrenza. Qui l'interesse collettivo nel miglior utilizzo degli investimenti effettuati potrebbe comportare un maggior intervento pubblico ai fini della riqualificazione dei presidi che perdono clienti.<sup>8</sup>

Rispetto all'incentivazione e agli indicatori conseguenti, le considerazioni sopra svolte sembrano invece congiurare a favore di una forte semplificazione delle pratiche di remunerazione e di un utilizzo degli indicatori,

dinamico nel tempo e volto essenzialmente a finalità di accreditamento, auto-valutazione, gestione e monitoraggio. L'utilizzo in funzione di incentivazione sarebbe giustificabile unicamente in presenza di connessioni certe fra il raggiungimento degli indicatori e la produzione di miglioramenti nell'erogazione dei servizi.

Per semplificazione delle pratiche di remunerazione intendo la disgiunzione fra utilizzo degli indicatori e incentivi e la limitazione di questi ultimi, da un lato, a una «qualche» titolarità all'eventuale surplus derivante da un utilizzo delle risorse più efficiente rispetto a quello contemplato dalle tariffe medie di remunerazione; dall'altro, alla mobilità del lavoro e alla presenza di contratti a termine e di un «qualche» rischio di licenziabilità. Per accreditamento intendo la statuizione di livelli minimi di qualità dei servizi. Per auto-valutazione intendo forme di auto-valutazione da parte dei diversi produttori, a seguito della diffusione pubblica di indicatori sulle prestazioni dei diversi attori e presidi. Per gestione e monitoraggio intendo invece controlli dall'alto ai fini di un miglioramento dei servizi.

Si tratta, evidentemente, di considerazioni molto generali e sicuramente insufficienti sia di per se stesse, sia in riferimento ad altre condizioni che parrebbero costituire un prerequisito o comunque un utile complemento. Ad esempio, rispetto all'assetto attuale del nostro Servizio sanitario nazionale, occorrerebbe garantire una maggiore autonomia gestionale ai diversi presidi sanitari. Forme di corresponsabilizzazione degli utenti potrebbero invece essere utili ai fini di una diminuzione dei comportamenti di rischio morale connessi alle caratteristiche pubbliche del finanziamento. Altrettanto utile, in specie in caso di livelli di qualità media insoddisfacenti, potrebbe essere l'istituzionalizzazione di quel controllo ulteriore, sempre dal basso, che unisce allo strumento dell'*exit* quello del *voice*.

Sono però considerazioni che indicano per-

corsi di riforma interessanti per il nostro Servizio sanitario nazionale, in specie in un periodo in cui le ben note difficoltà finanziarie stanno spingendo alla sola adozione di controlli dall'alto e alla limitazione della libertà di scelta dei consumatori, con il rischio complessivo di contribuire a un degrado ulteriore dell'assistenza, senza essere comunque in grado di controllare la crescita della spesa.

#### Note

1. Sulla proposta dei mercati interni cfr. G. France (a cura), «"Al servizio dei pazienti"»: Il Libro Bianco sulla riforma del Servizio sanitario britannico», *Quaderni per la Ricerca*, n. 8, Roma: Istituto di Studi sulle Regioni, CNR, 1990 e CRESA, «Le proposte di riforma del NHS: possibilità e problemi di una loro applicazione al SSN», *Paper Cresa*, n. 11, 1990.
2. Il riferimento è a R. Saltman e C. von Otter, *Saggi sulla teoria della competizione pubblica nel settore della sanità*, Formez, Roma 1991. Sono grata a S. Boni che è anche curatrice del volume per avermi sottolineato tale proposta di concorrenza pubblica.

3. Al riguardo, cfr. fra gli altri, J. Kolberg (ed.), *The Welfare State as an Employer*, Sharpe, New York 1990.

4. Sulla definizione di produzione obbiettiva, cfr. G. Brosio, *Economia e Finanza Pubblica*, ESI, Firenze 1986. Scrive Brosio che la produzione obbiettiva, a differenza di quella diretta, riguarda «beni e servizi che non sono consumati per le loro qualità intrinseche, ma perché funzionali al consumo o all'utilizzo di qualche altro bene», ossia beni che, lungi dall'aver un valore intrinseco, rappresentano in gran parte beni strumentali alla realizzazione di altre finalità. Ad esempio, le scuole, o le ore di insegnamento, sono funzionali rispetto all'obbiettivo dell'educazione oppure le giornate d'assistenza o la prescrizione di farmaci sono funzionali alla cura.

5. Cfr. al riguardo la ricerca «Etica pubblica e partecipazione privata al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale» che Politeia sta conducendo per il Ministero della Sanità, Centro Studi, e che approfondisce molti dei temi trattati in questo articolo.

6. Cfr. R. Saltman e C. von Otter, *op. cit.*, p. 67.

7. Cfr. al riguardo S. Rose-Ackerman, *Reforming Public Bureaucracy*, «Journal of Law, Economics and Organization», 1986.

8. Naturalmente, il numero delle organizzazioni presenti sul mercato non è di per se stesso un indicatore idoneo del grado di concorrenzialità del mercato stesso. Ancora una volta, cfr. la ricerca citata alla nota 5.

#### Note

## L'arcangelo utilitarista

di CARLA BAGNOLI

Commento a: Richard M. Hare, *Saggi di teoria etica*, Il Saggiatore, Milano 1992 (tit. orig. *Essays in Ethical Theory*, Oxford University Press, 1989).

La filosofia morale degli ultimi cinquant'anni è interpretabile, secondo Hare, «come il disvelarsi delle conseguenze di un errore fondamentale. (...) L'errore è quello di pensare che l'unico esercizio possibile della ragione consista nello stabilire fatti o scoprire verità» (*STE*, 104). Questa concezione della razionalità pare imporre una scelta precisa: o trattare gli enunciati morali come suscettibili di vero-falsità o rinunciare alla ragione in etica. La prima via è seguita dalle teorie meta-etiche descrittiviste; l'altra via è invece seguita dalle versioni più o meno radicali dell'emotivismo. Negli interventi raccolti nel volume *Saggi di teoria etica*, da poco disponibile al lettore italiano, Hare intende mostrare che questo è un falso dilemma. La concezione dell'etica come attività razionale non costringe ad accettare il descrittivismo.

Il progetto di Hare prende avvio dall'idea che l'analisi logico-semantica delle valutazioni morali sia precedente e necessaria alla teoria del ragionamento morale. La radice dell'errore che sta alla base delle teorie etiche contemporanee è una concezione inadeguata del significato degli enunciati morali, e, più in generale, delle valutazioni. Le teorie descrittiviste (naturaliste o intuizioniste: soggettiviste o oggettiviste), assimilando gli enunciati morali ad asserzioni su stati di cose, trascurano il

significato prescrittivo della valutazione morale e si rendono per ciò incapaci di spiegare la relazione tra giudizi morali e azione. Tali teorie fraintendono le ragioni per cui l'attività valutativa è attività razionale (*STE*, 118-139). A questo errore non rimedia l'emotivismo, che, adottando una teoria causale del significato, finisce con l'equiparare la morale alla retorica. Ma, rinunciando alla nozione di verità, il non-descrittivismo non ha ancora rinunciato alla possibilità di giustificare il giudizio morale tramite ragionamento. Questo Hare intende mostrare elaborando un modello di analisi dei giudizi morali che si ispira alla lezione di L. Wittgenstein e J.L. Austin (*STE*, 137-151).

In questa prospettiva è da intendere la reinterpretazione della controversia tra realismo e non-realismo in termini di descrittivismo e non-descrittivismo. Le domande che hanno senso per l'etica possono e debbono essere sottratte alla dimensione ontologica e riformulate in termini di analisi concettuale. Hare propone di intendere le questioni relative all'esistenza di proprietà morali come questioni relative alle regole logiche che governano il discorso morale. L'ipotesi di lavoro è che «(...) tutti i problemi ontologici non sono altro, in realtà, che problemi concettuali, e che la metafisica non si può distinguere dalla logica filosofica» (*STE*, 90). L'indagine logico-semantica degli enunciati morali, lo studio della loro funzione nel discorso, è lo strumento con cui Hare intende mostrare la falsità del descrittivismo (*STE*, 19-36, 95).

Ciò che è in gioco nella controversia tra descrittivismo e non-descrittivismo è dunque la definizione di «ragioni morali» e il modo in cui esse sono connesse ai giudizi morali. La questione emerge in modo originale nel sag-

gio forse più arduo e tecnico della raccolta, *S* (1984). Il termine «sopravvenienza», la cui origine è incerta, ma la cui fortuna nel più recente dibattito etico è dovuta proprio a Hare, indica la relazione di dipendenza tra due classi di caratteristiche di differente natura: le caratteristiche morali e le caratteristiche descrittive. Descrittivismo e non-descrittivismo propongono interpretazioni differenti della relazione di dipendenza delle caratteristiche morali da quelle descrittive. Il concetto di «sopravvenienza» è recuperato da Hare con l'intento di sottolineare che i giudizi morali hanno ragioni e che ciò non è una conferma dell'analisi descrittivista.

Valutare non è indipendente dal descrivere. Certe azioni sono valutate giuste perché hanno certe caratteristiche descrittive. L'uso corretto del linguaggio morale costringe a dire che, se una caratteristica descrittiva è una ragione morale, allora lo è in tutti i casi simili in modo rilevante, a parità di condizioni. Ma la relazione tra descrizione e valutazione non è di natura logica, né dipende dall'aver definito in un certo modo il termine «giusto», come pretende il descrittivismo naturalista. Diversamente, poi, dalla proposta del descrittivismo intuizionista, la sopravvenienza sostenuta da Hare non è ontologicamente impegnativa, né implica che la connessione tra valutazione e descrizione sia incondizionata e necessaria (*STE*, 76). Il non-descrittivismo si limita a dire che certe caratteristiche descrittive sono ragioni morali se e perché si accettano certi principi morali. In questa formulazione, la sopravvenienza non discrimina tra valutazioni e descrizioni: essa è comune a tutti i giudizi inferenziali (*STE*, 72). Perciò è opportuno distinguere tra sopravvenienza banale dei giudizi descrittivi (dovuta a mere regole descrittive di significato) e sopravvenienza sostanziale delle valutazioni (dovuta a principi normativi). La sopravvenienza sostanziale è spiegata da Hare con la tesi dell'universalizzabilità, formulata in termini di somiglianza rilevante. I prin-

cipi morali sono analizzabili come criteri normativi che indicano quali caratteristiche descrittive sono rilevanti per la valutazione morale.

Rimane da vedere come selezionare i criteri normativi, quali di essi sono moralmente accettabili. L'indagine meta-etica si apre qui all'etica normativa. L'obiettivo dichiarato di Hare è provare che la meta-etica è rilevante per l'etica normativa. L'analisi concettuale rivela i canoni del ragionamento morale, e indica il metodo per giustificare i principi morali. In *LR* si dice che, pur mostrando la struttura dell'argomentazione morale, la meta-etica rimane neutrale rispetto all'etica normativa, così come sono neutrali le regole di un gioco. La meta-etica non interviene sui contenuti della morale (*LR*, 251-271). Se i principi morali che in *LR* risultano alla fine giustificati sono di tipo utilitarista, è pur vero che l'analisi concettuale non offre nessun argomento cogente contro l'anti-utilitarista (*LR*, 213-220).

Molti dei saggi raccolti in *STE* lasciano trasparire l'intento di Hare di vincolare più rigidamente la meta-etica a una teoria normativa particolare: l'utilitarismo. Ciò è visibile specialmente in *TEU* (1976), una prima proposta dell'utilitarismo delle preferenze che verrà sviluppato in *PM* (1981). L'utilitarismo delle preferenze è presentato come l'unica teoria normativa razionalmente fondata, ossia giustificata dalla logica del linguaggio morale. Chi accetta le regole del gioco morale non ha alternative razionalmente giustificate. La questione nodale è perché un essere perfettamente razionale e pienamente informato deve essere utilitarista. Hare ritiene che si possa rispondere alla domanda applicando la logica dei concetti morali (cfr. *PM* 39). Questa tesi sembra contraddire la pretesa neutralità della meta-etica. Ma, a sentire Hare, la contraddizione è solo apparente. Infatti il processo di giustificazione morale è «congetturale» o ipotetico-deduttivo. Le ipotesi di partenza sono «intuizioni linguistiche» (che determinano

l'uso corretto delle espressioni nel contesto morale), tesi sulla natura umana, sulle condizioni del mondo, sulla razionalità degli agenti. I falsificatori potenziali della teoria meta-etica non sono dati osservabili o «fatti morali», ma «intuizioni morali» (cfr. *PM*, 14). La procedura non mira a scoprire verità morali. L'oggetto della eventuale falsificazione è invece la teoria meta-etica.

Vorrei in questa breve nota sollevare la questione se il prescrittivismismo universale conduca necessariamente e logicamente all'utilitarismo. La risposta mi pare dipendere dall'analisi dell'uso prescrittivo e universalizzabile di «dovere morale». Hare si impegna a dire che due azioni sono simili dal punto di vista morale indipendentemente dall'identità, dal ruolo e dalle preferenze proprie dell'agente, e a condizione che abbiano le stesse conseguenze sulla soddisfazione delle preferenze delle persone coinvolte. Certe caratteristiche descrittive sono dette irrilevanti per ragioni «formali», o derivanti dalla pretesa universalizzabilità dei giudizi morali. Si potrebbe discutere a lungo se queste siano effettivamente ragioni formali o se, piuttosto, il ritenere irrilevanti l'identità numerica, il ruolo occupato dal valutante, le sue proprie preferenze, non sia già irrimediabilmente compromesso con una scelta normativa. Ma a parte questo, sembra fuor di dubbio che la rilevanza della soddisfazione di preferenze è questione indipendente dalla logica del linguaggio morale e necessità di esser difesa come criterio normativo.

Hare giustifica l'uso di criteri di selezione delle caratteristiche descrittive moralmente rilevanti con la limitatezza dell'informazione disponibile all'agente normale. Ma ciò che più richiede di essere argomentata è la scelta delle conseguenze sulla soddisfazione delle preferenze come unica fonte di discriminazione morale in condizioni di razionalità perfetta. È intuizione condivisibile che la sofferenza causata da un'azione sia una caratteristica moralmente rilevante. È altrettanto condivisibi-

le che sia questa l'unica caratteristica rilevante per la valutazione morale di un arcangelo? Si potrebbe sostenere, con Williams, che, proprio per gli scopi della decisione morale, fa differenza *chi* ha certe preferenze (cfr. *STE*, 225). Per quanto riguarda l'uso prescrittivo di «dovere morale», viene da chiedersi: 1) se la relazione tra valutazione morale e azione sia logicamente necessaria, 2) se essa legittima l'uso indiscriminato del concetto di «preferenza» per tutto ciò che è motivazione all'azione. Questo secondo punto è particolarmente interessante per la giustificazione dell'utilitarismo. Infatti è il concetto di preferenza che permette di istituire il confronto interpersonale e intertemporale di utilità necessario al ragionamento morale proposto da Hare. Il disaccordo morale può così essere descritto come «eccesso di preferenze», la sua soluzione è sempre possibile massimizzando la soddisfazione. I dilemmi morali, per l'utilitarista perfettamente razionale, non esistono. I conflitti morali paiono indecidibili a causa delle condizioni di razionalità imperfetta nelle quali l'agente normale si trova ad operare (*STE*, 117). È la teoria dei due livelli del pensiero morale a spiegare la differenza tra la moralità di esseri arcangelici o perfettamente razionali e agenti «normali». Hare impiega una definizione di «razionalità perfetta» ben precisa e tutt'altro che neutrale. La completa informazione è requisito necessario perché il conflitto morale sia interessante e non basato su ignoranza. La capacità di piena immedesimazione simpatetica è necessaria perché l'agente possa assumere in prima persona le preferenze altrui e consentire confronti di utilità. L'adozione del principio di massimizzazione segue dalla definizione di utilità. Il principio secondo cui si deve sempre agire secondo il proprio miglior giudizio rende impossibile l'acrasia. La distinzione dei due livelli rende più plausibile l'utilitarismo dal punto di vista descrittivo, attenuandone gli aspetti controintuitivi. Essa non ha però alcun ruolo nella

giustificazione di questa teoria normativa.

L'utilitarismo delle preferenze risulta, in definitiva, basato su quattro tipi di assunti: 1) i criteri di somiglianza rilevante con cui è interpretata l'universalizzabilità, 2) l'estensione del concetto di preferenza a tutte le prescrizioni, 3) il principio di «riflessione ipotetica», secondo cui ogni informazione sulle preferenze di qualcuno si trasforma - logicamente - in una preferenza ipotetica della stessa intensità, 4) i criteri di attribuzione di razionalità. L'arcano di Hare è utilitarista a condizione che si accettino questi assunti la cui natura non è certo logica.

*Sigle*

LM = *The Language of Morals*, Clarendon

Press, Oxford 1952; tr. it. M. Borioni, *Il linguaggio della morale*, Ubaldini, Roma 1968.

LR = *Freedom and Reason*, 1963; tr. it. M. Borioni - F. Palladini, *Libertà e ragione*, Il Saggiatore, Milano 1972.

PM = *Moral Thinking*, 1981; tr. it. S. Sabbatini, *Il pensiero morale*, Il Mulino, Bologna 1989.

STE = *Essays in Ethical Theory*, Oxford University Press, 1989; tr. it. R. Rini, *Saggi di teoria etica*, Il Saggiatore, Milano 1992.

TEU = *Ethical Theory and Utilitarianism*, (STE, 218-236).

S = *Sopravvenienza*, (STE, 71-87).

## Recensioni

Giuliano Urbani, *Dentro la politica. Come funzionano il governo e le istituzioni*, con scritti di G. Amato, M. Ferrera, G. Freddi, G. Pasquino, G. Sani, Ed. Il Sole-24 ore, Milano 1992.

«Non è vero che l'uomo che oggi dichiara "Io di politica non mi occupo" ci sembra alquanto insolito? Noi sentiamo la sua dichiarazione non solo come egoistica, estraniata dal mondo, ma anche come uno stolto autoinganno, come una stupida inferiorità. Una tale affermazione rivela un'ignoranza non tanto intellettuale, quanto morale».

Questa frase di Thomas Mann, pronunciata alla vigilia dell'avvento nazista al potere e

ricordata dal curatore del volume, non ha perso di attualità. Le trasformazioni profonde che hanno investito l'Europa - la caduta del muro di Berlino, il crollo dei regimi comunisti, ma anche l'ingresso di nuove moltitudini sulla scena politica e le perduranti minacce alla stabilità mondiale - costituiscono eventi ad alta intensità drammatica che hanno riproposto con forza il «primato» della politica, generando una diffusa domanda di comprensione del funzionamento dei suoi meccanismi. Anche nel nostro paese, in cui la rapida accelerazione della crisi del sistema politico ha reso indifferibili profonde riforme istituzionali in grado di conferire ai governi maggiore stabilità ed efficacia, la politica è più che mai al centro del dibattito.

Mentre il «futuro della politica» è oggetto delle riflessioni conclusive, sul tema delle riforme istituzionali il volume curato da Giuliano Urbani interviene direttamente nella seconda parte, che raccoglie scritti specificamente dedicati al sistema politico italiano. In particolare, il saggio di Amato - dopo aver ripercorso la genesi delle istituzioni repubblicane sorte dalle ceneri del fascismo e i freni al mutamento imposti dalla lunga fase «consociativa» del nostro sistema politico - delinea le principali ipotesi di riforme oggi in discussione. Ma i temi affrontati comprendono anche l'evoluzione della cultura politica, ovvero l'erosione delle appartenenze tradizionali, e gli effetti di tale evoluzione sulle probabili trasformazioni dell'assetto istituzionale, nell'analisi di due specialisti del settore quali Pasquino e Sani. Lo stesso Pasquino firma un altro contributo, dedicato alle modificazioni del sistema dei partiti, mentre gli ostacoli che si frappongono a una incisiva riforma della pubblica amministrazione sono oggetto dell'esame di Freddi. Il saggio di Ferrera ricostruisce la logica dei processi decisionali in condizioni di democrazia bloccata, con istituzioni deboli e permeabili a partiti e gruppi di interesse, attraverso l'analisi del caso emblematico delle politiche distributive. In tal modo i vari scritti contribuiscono a fare il punto su quegli aspetti del sistema politico italiano maggiormente dibattuti da analisti e commentatori: la riforma delle istituzioni e del settore pubblico, la crisi dei partiti, i costi del *welfare state*.

Ma l'ambizione di questo volume è più ampia. Al di là degli approfondimenti relativi a uno specifico caso, quello del nostro sistema politico, l'obiettivo è quello di offrire un insieme di strumenti che possano essere utilizzati come guida per l'analisi e l'interpretazione della politica in generale. Si osserva spesso che l'epoca contemporanea è caratterizzata da un aumento della quantità di informazioni a basso costo cui il cittadino si trova

esposto, in virtù dell'influsso sempre più massiccio dei media, aumento che tuttavia non coincide affatto con l'acquisizione di criteri utili per «processare» tale informazione. L'esigenza di disporre di precise categorie analitiche si fa tanto più urgente quanto più si impone la «videocrazia», per riprendere un'espressione impiegata da Sartori.

A tale fondamentale esigenza il libro - che nasce da una serie di incontri tra addetti ai lavori e non specialisti sul tema «Come conoscere la politica» - cerca di rispondere, evitando il linguaggio tecnico senza rinunciare al rigore dell'argomentazione. In sintonia con l'esplicito intento divulgativo, lo stile adottato è piano e scorrevole, le citazioni - che spaziano a tutto campo nell'ambito della secolare riflessione teorica sulla politica - numerose. L'apparato analitico impiegato deriva tuttavia dalla scienza politica contemporanea, di cui si utilizzano, in una aggiornata sintesi, contributi di diversa matrice teorica.

Quello che preme sottolineare qui è l'apporto che a tale ricostruzione fornisce il paradigma individualista. Come è noto, si tratta di un approccio che ha contribuito in vasta misura all'attuale configurazione delle discipline politologiche, attraverso l'introduzione degli strumenti analitici già impiegati con successo dall'economia, con l'effetto di accrescere notevolmente la comprensione delle regole e dei processi decisionali che caratterizzano tipicamente la sfera politica. Urbani colloca infatti la ragione intima dell'inevitabilità della politica nella produzione di benefici collettivi, i quali comportano precisi costi che i singoli sono restii a sopportare. Data la struttura degli incentivi, il rischio è la «mancata produzione di quei beni collettivi che erano invece la giustificazione e l'obiettivo della stessa convivenza sociale» (p. 50). Radicata la necessità del «governo della polis» nel problema olsoniano dell'azione collettiva, Urbani approfondisce l'idea della politica come struttura di scambi complessi necessari alla soddi-

sfazione dei bisogni comuni di una collettività. Ma l'approccio individualista emerge anche nell'impiego della metafora del gioco competitivo per caratterizzare il processo politico, nell'analisi delle politiche pubbliche come «sottoprodotto» della competizione per il potere, infine nell'insistenza sugli «effetti perversi» o le conseguenze non intenzionali delle decisioni politiche. Particolarmente interessante risulta il capitolo dedicato a questo tema, che contiene accenni ai molti paradossi della politica, senza dimenticare quelli connessi alle stesse procedure democratiche.

Ne risulta una messa a fuoco dei principali attori decisionali, della logica dei processi politici, del ruolo delle istituzioni, che fa emergere un preciso filo conduttore, al di là delle ambivalenze della politica, della sua fenomenologia complessa e spesso sfuggente. Mentre il pregio più evidente del volume risiede nell'esplicito sforzo di chiarezza e comprensibilità che lo rende accessibile a un pubblico

più vasto della ristretta cerchia di specialisti, i contenuti della parte dedicata all'analisi generale della politica si prestano dunque a una chiave di lettura che ne evidenzia la robustezza e l'omogeneità.

Nella migliore tradizione divulgativa si colloca, infine, l'inserimento dei questionari posti alla fine, una sorta di «fai da te» per il cittadino indipendente - per riprendere una espressione dell'introduzione - che sollecitano il coinvolgimento autonomo del lettore in un processo di analisi e valutazione critica. Una appendice inconsueta, che integra i riferimenti bibliografici, allo scopo di rendere il lettore più consapevole e dunque più libero, nella convinzione - alla base di questo tentativo di divulgazione - che migliorare la qualità dell'informazione dei cittadini significa anche migliorare la qualità degli esiti del processo democratico.

Daniela Giannetti

## Schede

A cura di: GIAMPAOLO FERRANTI, DANIELA GIANNETTI, MARCO MAGNAGHI, GIAMPIERO MAGNANI, LUCA PARISOLI.

Oliver E. Williamson, *L'organizzazione economica. Imprese, mercati e controllo politico*, trad. it. Il Mulino, Bologna 1991; presentazione di Paolo Mariti, pp. 393, L. 48.000.

Sono raccolti in questo volume alcuni dei più importanti saggi di Oliver Williamson, la maggior parte dei quali già comparsi altrove, che documentano un percorso quasi ventennale di

riflessione teorica. La selezione, effettuata dall'autore stesso, è preceduta da una breve nota autobiografica in cui ai ricordi personali e familiari si mescolano i riconoscimenti intellettuali nei confronti di numerosi maestri e colleghi, e in particolare delle quattro figure chiave che ne hanno orientato la ricerca: Arrow, da cui Williamson ha appreso l'importanza dell'economia dell'informazione; Chandler, da cui ha mutuato l'interesse per i fenomeni dell'innovazione organizzativa; Coase, a cui si deve la formulazione dell'ipotesi relativa alla centralità dei costi di transazione, in-

corporata da Williamson in una più ampia cornice teorica, e infine Simon, da cui è stato influenzato nell'abbandono degli assunti comportamentali su cui è basata la teoria economica neo-classica.

Il volume è diviso in tre sezioni, ciascuna delle quali introdotta da brevi considerazioni dell'autore. La prima, dedicata al tema dell'organizzazione interna dell'impresa, affronta aspetti che hanno costituito l'oggetto delle sue analisi degli anni Sessanta e dei primi anni Settanta, e che rappresentano i temi centrali della contemporanea teoria dell'impresa: dalla discrezionalità manageriale e i suoi effetti sul comportamento economico dell'impresa, all'inevitabilità dei costi di controllo entro l'organizzazione gerarchica, ai meccanismi di controllo associati a differenti tipi di organizzazione interna e in particolare all'impresa multifunzionale (M-form).

La seconda sezione, focalizzata su imprese e mercati come forme alternative di organizzazione delle transazioni, contiene quattro saggi che costituiscono una presentazione sintetica della prospettiva di analisi comparata delle istituzioni economiche che Williamson ha elaborato nei suoi volumi più noti. Il primo interpreta il meccanismo dell'integrazione verticale della produzione come una risposta ai costi di transazione che caratterizzano certi tipi di scambio bilaterale e identifica la specificità delle risorse - o il carattere «idiosincratice» di taluni scambi - come il principale fattore critico nella determinazione di quella che, nei termini di Williamson, costituisce «la trasformazione fondamentale», ovvero il passaggio dallo scambio di mercato all'organizzazione gerarchica della produzione. Il secondo identifica le altre dimensioni rilevanti dello scambio (incertezza e frequenza) e le varie «strutture di governo delle transazioni», cui differenti combinazioni di tali caratteristiche sono associate. Il quarto illumina i fondamenti dell'approccio contrattuale, esplicitandone le assunzioni comportamentali-

li - razionalità limitata e «opportunismo» - in merito all'adozione delle quali si matura un significativo distacco dal paradigma neoclassico. Il terzo saggio incorpora in questo quadro l'analisi della grande impresa moderna.

La terza parte esamina alcuni problemi classici dell'analisi economica - monopolio, oligopolio, discriminazione dei prezzi - secondo l'ottica congiunta della *received theory* e dell'economia dei costi di transazione, affrontandone le implicazioni in termini di politiche di regolazione e politiche *anti-trust*.

In tal modo il volume fornisce una compatte visione d'insieme dell'opera di Williamson, i cui fondamentali contributi teorici hanno profondamente mutato lo studio delle organizzazioni e delle istituzioni, contribuendo a determinare l'espansione di un nuovo settore di ricerca, di carattere interdisciplinare, in cui convergono economia, diritto e teoria dell'organizzazione.

D.G.

Oliver E. Williamson (a cura di), *Organization Theory: From Chester Barnard to Now*, Oxford University Press, 1990.

Questo volume ha origine da un convegno tenuto all'Università di Berkeley nella primavera del 1988, in occasione del cinquantesimo anniversario della pubblicazione di *The Functions of the Executive*, una delle opere maggiormente influenti nell'ambito della teoria dell'organizzazione. Potrebbe apparire curioso che organizzatore dell'incontro, e curatore del volume, sia un economista, ricordando l'insoddisfazione di Barnard per la teoria economica del suo tempo e l'esplicita attribuzione ad essa di un ruolo secondario nella comprensione del fenomeno organizzativo, oltre che l'ascendenza da lui esercitata su critici della «razionalità olimpica» come Simon o sui «teorici della dipendenza». Tale sorpresa di-

minuisce considerevolmente se l'economista in questione è Oliver Williamson, convinto assertore di una «nuova scienza» che combini selettivamente i contributi dell'economia, del diritto e della teoria dell'organizzazione.

Williamson attribuisce a Barnard il merito di aver introdotto l'approccio razionale - che non si identifica necessariamente con quello economico tradizionale - allo studio dell'organizzazione, definita come «quella forma di cooperazione tra individui che è consapevole, deliberata, orientata a uno scopo» (1938, pag. 4). Nonostante l'accento posto sull'intenzionalità, Barnard era tuttavia acutamente consapevole che molti sforzi cooperativi sono destinati al fallimento. La sua teoria rispondeva all'obiettivo di indagare le condizioni che garantiscono un efficace adattamento dei sistemi cooperativi alle mutevoli circostanze ambientali. Secondo Williamson, quattro sono gli aspetti centrali dell'analisi di Barnard: la concezione dell'autorità, interpretata come una soluzione contrattuale ai problemi di coordinazione e di cooperazione posti dalle esigenze adattive di una organizzazione complessa; l'analisi della relazione d'impiego, esaminata secondo una prospettiva vicina a quella delle aspettative razionali, in base alla quale gli individui scelgono consapevolmente di entrare in una relazione d'impiego sulla base del calcolo costi-benefici; l'importanza attribuita all'organizzazione informale - o, in altri termini, alla cultura d'impresa, specie in connessione con le responsabilità della *leadership* - sotto il profilo della coesione organizzativa e della stabilizzazione delle relazioni di autorità; l'accento posto sugli incentivi, sebbene Barnard focalizzasse prevalentemente la sua attenzione sugli incentivi non materiali. Al tema dei rapporti tra Barnard, Simon e l'economia dei costi di transazione è dedicato il saggio di Williamson che conclude il volume, sottolineando affinità e punti di distacco.

Gli altri saggi, che esaminano rispettivamente la centralità dei meccanismi di appren-

dimento (Lewitt e March, Scott), gli aspetti di ecologia organizzativa (Carroll) e la più ricca teoria degli incentivi proposta da Barnard (Pfeffer), contribuiscono a illuminarne l'influenza sui vari filoni di teoria dell'organizzazione. Infine, mentre il saggio di Douglas contrappone agli approcci individualistici la nozione sociologica di *embeddedness* come più fruttuosa per la comprensione del processo di formazione degli obiettivi organizzativi, i contributi di Hart e di Moe si incentrano rispettivamente sulla teoria dell'impresa e sulla teoria della burocrazia. Hart presenta una rassegna critica delle principali direzioni di ricerca nell'ambito della moderna teoria dell'impresa (teoria dell'agenzia, economia dei costi di transazione, teoria dei diritti di proprietà), delineandone le prospettive di integrazione teorica. Insistendo sulla specificità delle istituzioni politiche, Moe esplora le implicazioni dell'«incompletezza dei contratti» nel contesto della teoria della burocrazia, allo sviluppo della quale questo saggio offre un importante contributo.

Il volume documenta bene il modo in cui gli sviluppi teorici degli ultimi decenni hanno aumentato la nostra comprensione dei fenomeni organizzativi, collocando nell'instaurazione di un dialogo tra economisti e teorici dell'organizzazione la premessa più sicura per l'ulteriore sviluppo di quella «scienza dell'organizzazione» di cui Barnard auspicava la nascita circa mezzo secolo fa, e alla quale si può affermare che la riflessione di Williamson abbia dato un decisivo impulso.

D.G.

Yves Meny e Jean-Claude Thoenig, *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 1991, pagg. 340, L. 32.000.

L'attività di governo comprende molte cose: atti simbolici, dichiarazioni di intenti, decisio-

ni e non-decisioni, gestione amministrativa degli apparati pubblici. *Le politiche pubbliche*, possono essere definite come *programmi d'azione* volti a produrre cambiamenti nei comportamenti collettivi. Formulazione di obiettivi da parte di un'autorità pubblica, processi decisionali e loro messa in opera, realizzazioni e conseguenze sono gli elementi caratteristici di una politica pubblica.

Il volume di Yves Meny e Jean-Claude Thoenig, oltre ad offrire una panoramica sullo stato attuale della conoscenza scientifica in tema di politiche pubbliche, presenta un'analisi disincantata dei soggetti di tali politiche. Alla domanda «Chi decide cosa?» è difficile dare una risposta netta. Assistiamo infatti alla sostituzione della storica relazione orizzontale fra gruppi sociali ed economici in competizione-conflitto tra loro, con una relazione verticale nella quale i soggetti che formalmente dovrebbero eseguire le politiche pubbliche, in società nelle quali lo Stato conta sempre di più, ne divengono, in realtà, i gestori e i decisori effettivi, rivelandosi reali imprenditori politici.

La visione tradizionale (*top-down*) secondo la quale una politica pre-esiste alla sua esecuzione, in una sequenza lineare che va dal centro alla periferia, seguendo uno schema rigidamente gerarchico, viene sostituita dalla prospettiva detta *bottom-up*, nella quale agli *esecutori* di una politica pubblica viene attribuito un preciso *ruolo politico*: attraverso comportamenti di volta in volta diversificati, quali l'adattamento alle circostanze (discrezionalità), l'attenersi scrupoloso alle norme (rigore applicativo) o l'accomodamento negoziato (deroga a propri clienti esterni), l'esecutore è pertanto in grado di stravolgere obiettivi e realizzazioni di una politica pubblica.

L'autorità pubblica incorre in costi di informazione e dispone di poco tempo per decidere; inoltre agisce frequentemente in condizioni di incertezza. La razionalità limitata, unitamente ai vincoli che la situazione esterna

gli impone, obbliga il decisore «ufficiale» a ricercare compromessi e negoziati, a tralasciare la soluzione ottima in cambio di quella soddisfacente, a ricorrere a precedenti, a criteri empirici pseudo-scientifici e a delegare all'apparato pubblico l'esecuzione di fatto della politica pubblica, la quale viene così appropriata da soggetti che «adattano i principi, così decisi al vertice, a circostanze locali, e dispongono di informazioni che si guardano bene dal mettere a disposizione di altri» (p. 176). Un caso paradigmatico è rappresentato dalla politica nucleare francese che, in trent'anni, è progredita grazie all'opera di industriali, alti funzionari tecnici, dirigenti di imprese pubbliche, per mezzo di una commissione consultiva e senza alcuna ingerenza governativa: è lecito, scrivono gli autori, «chiedersi quando la fabbricazione della bomba nucleare francese sia stata decisa. È stupefacente che mai alcun organo politico di decisione sia stato posto in grado di saperlo. Non vi sono date, né vi sono responsabili chiaramente identificabili. La bomba atomica francese non è stata oggetto di una scelta: essa ha preso corpo poco a poco, passo per passo, fino a che un giorno la Francia si è svegliata con un embrione di arsenale bellico nucleare a propria disposizione». (p. 161)

L'appropriazione del potere politico da parte degli esecutori di una politica pubblica provoca evidenti effetti perversi. L'azione pubblica, infatti, non è di tipo lineare (causa-effetto), ma si evolve in un contesto sistemico: Causa → Sistema → Effetti molteplici. Si verificano effetti perversi quali la moltiplicazione di spese, organici, politiche, ecc. (*overload*); effetti di ricaduta, quali inquinamento a distanza, congestione, ecc. (*spill over*); minori risultati in funzione di maggiori interventi (*implementation gap*). Più spesso, le politiche pubbliche, quando non falliscono sul nascere (rimanendo semplici dichiarazioni di intenti), si esauriscono per erosione progressiva, diventano variabili indipendenti, che sfuggono al

controllo di chi è legittimato a decidere.

La valutazione, secondo Meny e Thoenig, diviene una variabile di fondamentale importanza, sia *ex-ante* (nella fase di formulazione della politica pubblica), sia *ex-post*, nell'analizzarne effetti e conseguenze. La valutazione consiste, essenzialmente, in una griglia di domande ben poste: è necessario porsi interrogativi ben fondati sugli obiettivi (enunciati e reali) dell'autorità pubblica, sull'orizzonte di tempo coperto, sui soggetti interessati e sugli esecutori mobilitati allo scopo. La valutazione ci aiuta anche a capire se di vera politica pubblica si tratta, o se stiamo scambiando la forma per la sostanza, prendendo dichiarazioni di intenti, declamazioni di principio, attività simboliche per programmi di azione.

Una politica pubblica si caratterizza per la coesistenza di due funzioni di produzione: la funzione propria della gestione interna dell'organizzazione pubblica, responsabile della propria efficienza, e la funzione di produzione, che consiste nel trasformare prodotti e realizzazioni in effetti e impatti. La valutazione è il tentativo metodologico di conoscere meglio questa seconda funzione di produzione, che spesso viene enunciata solo in termini qualitativi, generali ed astratti, per porci al riparo da conseguenze non volute: effetti perversi, effetti indotti, effetti connessi. E, con ciò, per meglio comprendere la teoria del cambiamento sociale che è implicita in ogni politica pubblica, se di autentica politica pubblica si tratta.

G.M.

AA.VV., *La dimensione etica nella società contemporanea*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1990, pp. 132, Lire 30.000.

Il volume *La dimensione etica nella società contemporanea* raccoglie cinque saggi di importanti filosofi di oggi: lo storico delle idee

Isaiah Berlin, l'economista Amartya K. Sen, i filosofi Vittorio Mathieu, Gianni Vattimo e Salvatore Veca. In particolare, i lavori di Berlin e Sen sono stati da loro presentati quando hanno ricevuto il Premio Internazionale Senatore Giovanni Agnelli, rispettivamente nel 1988 e nel 1990.

Ognuno dei cinque autori affronta un settore della sfera etica che sia al centro del dibattito attuale, tanto che il risultato finale è una prima guida, pure se essenzialissima, ai problemi concreti dell'etica contemporanea.

Il saggio di Berlin è intitolato «Sulla ricerca dell'Ideale».

È un tentativo di interpretare la storia del nostro secolo alla luce dello sviluppo delle scienze e delle tempeste ideologiche che lo hanno attraversato. In un ripercorrimiento della sua vicenda intellettuale, Berlin ci mostra i pericoli di una ricerca ossessiva di un Ideale alimentata da fiducie troppo ottimistiche e acritiche nella realizzazione di un'armonia ultima. Ci illustra infine la sua proposta, citando con autoironia Charles Peirce a proposito della verità.

Nel saggio «La libertà individuale come impegno sociale» Sen analizza i rapporti tra libertà individuale e libertà concretamente concesse dal sistema sociale; si richiama quindi alla classica distinzione di Berlin tra libertà positive e libertà negative, di cui offre una propria interpretazione.

Sen propone un'etica basata sul valore della libertà come migliore alternativa a quella basata sul calcolo utilitarista e argomenta puntualmente contro la teoria utilitarista. Infine indica un punto nodale della scelta pubblica nella necessità di esaminare i problemi dell'efficienza sociale e dell'equità spostando l'attenzione sulle libertà individuali.

Mathieu dedica il suo saggio alla bioetica. «Bioetica in cammino» è prima un sommario schizzo delle questioni che interessano la bioetica, e poi una rassegna esauriente sui problemi della fecondazione artificiale.

Le conclusioni di Mathieu sono una argomentata presa di posizione su questo tema tanto dibattuto.

Passo rapidamente a «Individuo e istituzioni: una prospettiva ermeneutica» di Vattimo, che affronta tra l'altro la tolleranza e un'etica modellata sulla *pietas*, per concludere che la libertà non può risolversi in una istituzione e che la libertà è inevitabilmente concretezza.

Mi preme concludere questa rassegna, inevitabilmente troppo sintetica, della raccolta *La dimensione etica nella società contemporanea* con il bel saggio di Veca «Alcune osservazioni su etica e ambiente». L'importanza di questo saggio consiste nell'unione di due meriti: da un lato il solito acume critico e la chiarezza espositiva di Veca; dall'altro la scelta di Veca di esaminare quell'etica ambientale che si propone come un modello di etica della responsabilità verso un soggetto (in questo caso la natura).

Veca non affronta solo questa prospettiva, anzi dedica ampio spazio alle tesi fondate sui diritti dell'ambiente e alle tesi estremiste dell'etica ecologica. Tuttavia mi sembra che le sue simpatie intellettuali e la forza delle sue argomentazioni si convogliano su un'etica ambientale costruita come etica della responsabilità; e questo mi pare estremamente interessante.

Oggi giorno anche l'etica animalista è attraversata da due approcci alternativi: il radicalismo dell'etica della liberazione animale, fondata spesso sui diritti, e il riformismo dell'etica della responsabilità (si veda la recensione di Luisella Battaglia apparsa su «Notizie di Politeia», n. 22, 1991).

Ma soprattutto all'interno dell'etica ambientale il tema della responsabilità si è imposto come chiave di volta del ragionamento morale, a partire da quel piccolo classico che è *Man's Responsibility for Nature* (1974<sup>1</sup>) di John Passmore, tradotto in italiano nel 1986 grazie all'interessamento di Veca.

«Alcune osservazioni su etica e ambiente» è alla prima lettura un accurato saggio sui rapporti tra etica e ambiente; a un esame più approfondito si nota che il tema della responsabilità è qui toccato da Veca in alcuni dei suoi molteplici aspetti (responsabilità causale, morale, politica, verso la natura, la società, le generazioni future) e vi gioca un ruolo centrale. Mi pare che queste stesse riflessioni di Veca possano avere un impatto di ampio respiro sia sull'analisi del ragionamento morale in genere, sia sull'elaborazione di teorie che più complessive.

L.P.

Paolo Comanducci e Riccardo Guastini (a cura di), *Analisi e diritto 1991. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino 1991, Lire 33.000.

La raccolta miscelanea *Analisi e diritto 1991* è il secondo volume dell'annuario *Analisi e diritto* che è curato da Paolo Comanducci e Riccardo Guastini. Essi si sono ispirati al modello spagnolo di *Doxa* e a quello italiano dei *Quaderni fiorentini*, due pubblicazioni con cadenza annuale che riuniscono saggi giuridici in genere.

La particolarità di *Analisi e Diritto* non risiede nei temi che vi sono affrontati, perché questi sono assai vari e vanno dalla filosofia del diritto al diritto positivo.

La sua caratteristica peculiare è che vi sono raccolti saggi di autori, sia italiani sia stranieri, che affrontano i problemi giuridici sulla base di un comune metodo analitico-linguistico. Questo non significa che tutti gli autori ospitati abbiano le stesse identiche opinioni su tutti gli aspetti della metodologia filosofica: essi adottano però una medesima attenzione alla chiarezza lessicale e concettuale che affiancano ad un impiego accurato dello strumento linguistico, sia esso formale o natu-

rale. Il precedente volume *Analisi e diritto 1990* conteneva tra gli altri un saggio di diritto positivo di Michel Troper, «Tre esercizi di interpretazione costituzionale», e un primo saggio sulla giurisprudenza americana di Pierluigi Chiassoni, «Analisi economica del diritto, formularismo, realismo». Il prossimo volume *Analisi e diritto 1992* ospiterà una serie di saggi di studiosi latino-americani, ma non solo di questi. In particolare conterrà saggi di Vernengo e Bulygin, Garzon Valdez e Morezo Navarro, Villa e Guastini, Paulson, Gizbert-Studnicki e Celano.

I saggi contenuti nell'annuario *Analisi e diritto* sono quindi accomunati dal metodo della filosofia analitica e in *Analisi e diritto 1991* affrontano le questioni dell'interpretazione e del normativismo, del realismo giuridico e della natura della filosofia del diritto. Mi limito qui a segnalare due saggi che analizzano il problema dei rapporti tra economia e diritto: Pierluigi Chiassoni, «Origini e diffusione dell'analisi economica del diritto negli Stati Uniti: le indagini "positive" di Richard Posner» (pp. 9-109); Joseph Raz, «Diritti e benessere individuale» (pp. 277-300). Un terzo saggio, «Sulle funzioni della norma premiale» di Alessandra Facchi, potrebbe avere rilevanza in questa direzione, ma Facchi si muove soprattutto sul terreno della storia del diritto e dell'analisi di alcuni concetti giuridici, norma premiale, premio, incentivo, funzione promozionale e funzione retributiva.

L'ampio lavoro di Chiassoni è una rassegna storica e una ricostruzione teoretica del movimento di pensiero americano *Law and Economics* (detto anche *Economic Analysis of Law*). Gli studiosi che appartengono al filone dell'analisi economica del diritto impiegano strumenti tipici dell'economia per compiere operazioni caratteristiche dei giuristi: in particolare si avvalgono di «una qualche concezione dell'efficienza economica», del cosiddetto «teorema di Coase», dell'«analisi costi-benefici». Il concetto di efficienza economi-

ca si rivela una rete semantica in cui rientrano almeno cinque criteri opportunamente distinti da Chiassoni: l'efficienza allocativa; l'ottimalità paretiana; la superiorità paretiana; la superiorità paretiana potenziale; la massimizzazione della ricchezza.

Chiassoni offre poi una possibile formulazione del «teorema di Coase» (pp. 25-27) secondo la quale in presenza di diritti di proprietà privata di fatto certi, e in assenza di costi contrattuali, l'allocatione finale delle risorse oggetto di proprietà sarà sempre e comunque la più efficiente possibile. Ovvero, secondo l'economista George Stigler, in condizioni di perfetta competitività i costi privati e sociali saranno eguali. Infine, l'impiego della classica analisi costi-benefici solleva il problema di determinare un valore economico oggettivo degli interessi giuridicamente rilevanti che confliggono tra loro. L'*excursus* storico di Chiassoni parte negli anni '50 da Aaron Director, professore di economia presso la Chicago Law School, che affidò all'insegnamento orale le sue favorevoli opinioni sulla legislazione *antitrust*; prosegue con Ronald Coase, successore di Director, che rivendica l'esigenza di un impegno normativo «realistico» dell'analisi economica, e con Armen A. Alchian, che si concentra sullo studio dei diritti di proprietà; approda negli anni '60 all'«analisi economica del diritto dei giuristi» con Guido Calabresi che utilizza un apparato concettuale economico e una metodologia giuridica prescrittiva nelle sue indagini sulla responsabilità extra-contrattuale (*strict liability*, *absolute liability*, *enterprise liability*). Chiassoni considera poi la grande diffusione di questo filone di pensiero che deve essere in buona parte attribuita all'opera di Richard Posner, alla sua analisi economica positiva del *common law*, alla fondazione da parte sua del «Journal of Legal Studies», all'eco suscitata dalla sua polemica con Guido Calabresi. Ai numerosi risvolti di questa discussione Chiassoni dedica la parte finale del suo saggio.

«Diritti e benessere individuale» di Joseph Raz («Rights and Individual Well-Being», tradotto da Paolo Comanducci) è una critica all'idea per cui i diritti individuali rappresentano l'interesse dell'individuo in quanto contrapposto al bene generale o pubblico. Tale idea non è tanto propria di certi filosofi, quanto una caratteristica della nostra comune cultura e Raz la attacca impiegando un approccio fenomenologico. Il punto di partenza è il fatto che da un lato l'oggetto dei diritti è tipicamente qualcosa che ha, o si ritiene che abbia, valore per il titolare del diritto, dall'altro il valore di un diritto, la sua importanza e il suo doveroso rispetto a volte non coincidono con il valore che gli annette il titolare del diritto. Di fronte a questa situazione Amartya Sen ha concluso che i diritti sono separati dagli interessi di una persona e che nelle nostre decisioni morali dovremmo tenere conto sia degli interessi degli individui coinvolti sia del fatto che certi individui hanno dei diritti. Raz critica questa posizione e ritiene preferibile considerare «puramente illusoria» la discrepanza tra l'importanza dei diritti e il valore degli interessi del titolare che sono volti a proteggere. Raz si muove tra la nostra comune cultura (senza volere difendere la morale di senso comune) e gli esempi della legislazione sociale o del controllo giudiziario di costituzionalità, e perviene alla considerazione che «gli interessi dei titolari del diritto costituiscono solo una parte della ragione che giustifica molti diritti. Sono anche in questione interessi altrui.» Argomenta poi efficacemente a favore della tesi per cui quando si compiono grossi sacrifici in nome dei diritti fondamentali di un individuo, ciò avviene perché la protezione dei diritti di quell'individuo è anche protezione del bene comune e quindi nell'interesse della maggioranza. In conclusione, Raz mostra la radicale insufficienza delle teorie politiche alla Nozick, senza chiamarle mai direttamente in causa, e indica come il bene comune sia un necessario presupposto

del bene individuale.

Voglio infine segnalare che presso l'editore Giappichelli viene pubblicata una collana («Analisi e diritto») collegata all'annuario, inaugurata nel 1990 con *Dalle fonti alle norme* di Riccardo Guastini e in cui sono tra l'altro pubblicati gli atti delle Giornate kelseniane curati da Letizia Gianformaggio. La collana, seguendo gli stessi criteri dell'annuario, riunisce studi con indirizzo analitico su temi che vanno dal diritto positivo alla metaetica: anche la storia del diritto sarà presto ospitata in una ramificazione della collana. A brevissima scadenza è annunciata l'uscita di Pierluigi Chiassoni, *Law and Economics*. *L'analisi economica del diritto negli Stati Uniti*, rielaborazione della sua tesi di dottorato, mentre per la primavera dovrebbe uscire una raccolta di saggi di Paolo Comanducci, *Assaggi di metaetica*.

L.P.

*L'etica nelle politiche ambientali*, a cura di Corrado Poli e Peter Timmerman, Gregoriana Libreria Editrice, Padova 1991, pp. 390, L. 50.000.

Il volume raccoglie una selezione dei saggi presentati alla «First International Conference on Ethics and Environmental Policies» tenutasi a Bocca di Cadore nel 1990 e organizzata dalla Fondazione Lanza e dallo Human Dimension for Global Change Program. Il concorso di teologi, filosofi, economisti, *political scientists* restituisce il carattere marcatamente interdisciplinare della ricerca in questo campo dell'etica applicata.

Nell'introduzione dei curatori vengono delineate le direttrici generali della sfida che l'esigenza e una coscienza ambientale adeguata ai problemi contemporanei pongono ai modi tradizionali di intendere la religione, l'etica e la politica. Uno dei temi della conferenza è

appunto la portata delle modifiche richieste negli «elementi basilari della comprensione individuale e sociale» per dare spazio e promuovere pratiche e politiche ambientali più efficaci.

Le metodologie di controllo e valutazione delle politiche pubbliche (analisi costi/benefici, accertamento del rischio, valutazione di impatto ambientale) vengono esaminate nei loro presupposti di valore e di praticabilità, alla luce della crescente responsabilità dell'umanità presente nei confronti dell'ambiente da lasciare in eredità alle generazioni future.

Queste tematiche vengono affrontate in particolare nella terza parte su «Etica, ambiente e pratica economica» con l'intervento di Kenneth Boulding e la presentazione dei casi della deforestazione in India e Amazonia nei lavori rispettivamente di Fatna Murdis e Carlos Gutierrez, nonché la disamina della nozione di sviluppo sostenibile di Thomas Heyd.

La seconda parte su «Le decisioni politiche in materia ambientale», con interventi di Sebastiano Maffettone, Kristin Shrader-Frechette, Corrado Poli, Barbara Rhode e Sergio Bartolommei, si occupa prevalentemente dello sfondo filosofico ed etico delle procedure di decisione politica e distribuzione della responsabilità individuale e collettiva nella legislazione penale in questioni ambientali.

La prima parte sui fondamenti teologici e filosofici dell'etica ambientale, con lavori di Franz Böhle, Antonio Autino, Frederick Ferré, Warwick Fox e Philipp Schmilz, discute le opzioni di base della nuova coscienza ambientalista, in particolare nella prospettiva teologica: antropocentrismo e *deep ecology*, i problemi della teodicea e del male di fronte alla nuova soggettività morale che sembra annullarsi nell'ecosistema planetario.

G.F.

Gordon Graham, *Filosofia e società. Una introduzione*, Il Saggiatore, Milano 1991 (tr. it. dell'originale inglese *Contemporary Social Philosophy*, Basil Blackwell, Oxford 1988), pp. 240, L. 42.000.

La filosofia sociale, come noto, è quel tipo di indagine che risponde alla domanda «quale concezione della società ho più ragione di adottare?». Essa è, quindi, un'indagine normativa e valutativa che cerca di pronunciarsi sulle varie concezioni della società e, conseguentemente, sulle differenti indicazioni in materia di politica sociale che da queste derivano.

Come sottolinea Graham nelle prime pagine di questo libro agile ma *non* «elementare», l'obiettivo che egli si pone è di «aiutare i lettori a familiarizzarsi con le questioni della filosofia sociale e di far sì che essi inizino a riflettere da soli» (p. 4), presentando e discutendo le due principali concezioni della società - quella individualista liberale e quella comunitaria - che hanno maggiormente influito sullo sviluppo della teoria sociale. La risposta a quale delle due concezioni sia da privilegiarsi rappresenta il filo conduttore del testo e viene affrontata discutendo, prima, la coerenza degli argomenti che possono essere avanzati a favore e contro ognuna di esse e, successivamente, esaminando le conseguenze che ciascuna comporta in alcune delle principali aree della politica sociale.

Circa la prima strategia, Graham prende in esame una delle più fondamentali controversie sorte fra l'individualismo e i suoi critici, ossia le possibili relazioni fra l'individuo e la società. Giunto alla conclusione che il miglior tipo di società auspicabile è quello che attribuisce la massima importanza ai diritti e agli interessi degli individui, nei capitoli successivi assume la seconda strategia. Cerca cioè di esplicitare le conseguenze che questa conclusione ha su vari aspetti della politica sociale, di stabilire quali siano queste materie e quali

strutture realizzino al meglio la libertà individuale. Vengono quindi discussi i modi in cui la società ripartisce i costi e i benefici prodotti socialmente, provvede alla salute dei suoi cittadini, garantisce l'espressione dei loro interessi morali e religiosi e in cui cerca di proteggere i suoi membri più giovani, i bambini.

Nell'ultimo capitolo viene affrontata la questione del realismo e dell'attività della filosofia sociale o, in altri termini, del suo interesse pratico, prendendo in considerazione la natura della nostra conoscenza o, più brevemente, delle scienze sociali.

M.M.

### DISSERTAZIONI E TESI DI LAUREA

Marco Marturano  
*Il Pci e il sistema dei media*  
Tesi di laurea in Metodologia della ricerca sociologica  
Facoltà di Scienze politiche  
Università degli Studi di Milano  
Relatore: prof. Stefano Draghi  
Correlatore: prof. Alberto Martinelli  
Anno accademico: 1990-91

La comunicazione ha sempre rappresentato uno degli indicatori più sensibili delle oscillazioni della linea politica e culturale del Pci, rispetto alle quali si è spesso posta in anticipo piuttosto che svolgere una passiva funzione di riflesso meccanico: questa condizione si è rivelata valida anche e soprattutto all'interno del processo di trasformazione che ha investito il partito, dando vita al Pds.

Partito convenzionalmente escluso dai principali canali di informazione, fino alla fine degli anni '70 il Pci è stato spesso costretto a intervenire direttamente sul mercato della comunicazione con un impegno organizzativo superiore alle altre forze politiche. Se è vero che la strategia egemonica ha dato modo al partito di aprire i canali necessari a dar voce all'azione di opposizione, nonché di creare e

consolidare la base culturale indispensabile alla penetrazione e all'istituzionalizzazione nel corpo sociale, è anche emerso come elemento di continuità (in particolare a partire dalla caduta della *conventio ad excludendum*) lo scontro tra le due anime della politica comunicativa del partito: quella orgogliosa e prudente dell'autarchia e quella fiduciosa nel sistema e più aderente ad esso.

Sulla traccia di queste argomentazioni si muove la ricerca su *Il Pci e il sistema dei media*, con l'obiettivo di una ricostruzione storica e di una spiegazione politico-mediologica delle dinamiche del rapporto tra il Pci-Pds e il campo della comunicazione di massa. Al fine di verificare l'ipotesi di evoluzione parallela della linea politica e della politica comunicativa del Pci e nel tentativo di desumere i relativi elementi di peso nella transizione al Pds, l'analisi assume come punto di partenza il 1976, in funzione della coincidenza di tre elementi causali, essenziali nel contesto studiato: il compromesso storico e le elezioni del 1976; la nascita de «La Repubblica» di Scalfari; la riforma della Rai. In secondo luogo la ricerca sonda tutti i campi nei quali sembrano reperibili punti di contatto tra «corpo comunicativo e corpo politico»: la storia del-

la crisi del Pci; il campo della comunicazione politica; l'evoluzione della strategia comunista nei confronti di stampa, radiofonia e televisione; la trasformazione formale e strutturale della propaganda di partito in comunicazione politica e in «comunicazione implicita». Quanto alle fonti, a sostegno della letteratura tradizionale, della documentazione e dei dati, è ulteriore caratteristica di originalità il ricorso alle testimonianze dirette di alcuni protagonisti della politica comunicativa del Pci e del Pds (da Veltroni a Foa, da Guglielmi a Curzi).

Il lavoro è strutturato in due parti: la prima, costituita dai primi due capitoli, rappresenta la premessa storico-teorica; la seconda, suddivisa nei tre successivi capitoli, entra nel merito dell'analisi dei rapporti tra il Pci e il panorama dei media in Italia, e costituisce quindi il nucleo dello studio. Il primo capitolo offre una calibrata rassegna della letteratura esistente in materia di rapporti tra partiti e comunicazione con una separazione tra una prima parte di sistematizzazione dei più rilevanti contributi internazionali della ricerca sulla comunicazione politica e una seconda parte direttamente interessata alle teorie e alle analisi storiche sul rapporto tra sistema dei partiti e sistema dei mass media in Italia.

Nel secondo capitolo è descritta criticamente l'evoluzione del Pci, dal fallimento del compromesso storico alla dissoluzione coincidente con la nascita del Pds, con l'obiettivo di fissare i punti di riferimento più rilevanti per lo studio del rapporto con il sistema dei media. A tal fine è adeguata la distinzione diacronica in tre periodi: l'ultima fase della segreteria di Berlinguer (dal 1976 al 1984), gli anni di transizione della segreteria di Natta, la gestione della trasformazione da parte di Occhetto.

Il terzo capitolo (il primo della seconda parte) studia la relazione tra stampa e il Pci, in particolare attraverso l'evoluzione dell'Unità, in quanto specchio più sensibile delle inquietudini e delle innovazioni in nuce nel partito

comunista nel campo della comunicazione: dalla maturazione del linguaggio alla collocazione sul mercato editoriale e politico rispetto alla stampa fiancheggiatrice e alla grande stampa indipendente. L'analisi della storia del quotidiano del Pci, sino agli anni settanta e, soprattutto, la dettagliata disamina empirica e storica del decennio '80, mettono in risalto gli elementi più significativi della dialettica tra partito e giornale, attraverso i processi decisionali che hanno investito le riforme della testata e l'analisi quantitativa e qualitativa delle relative trasformazioni.

Il quarto capitolo prende in esame i rapporti del Pci con la radiofonia e la televisione, settori cui sono dedicati attenzione e spazio più ampi, sia per la relativa originalità dell'argomento (scarseggiano infatti studi organici sul rapporto tra televisione e Pci, a differenza del caso della stampa e della propaganda), sia per la «sensibilità» di questi due settori della comunicazione alle trasformazioni della linea culturale comunista e alle oscillazioni tra modello «egemonico» e modello «liberista».

Nel quinto e ultimo capitolo è presentata un'analisi delle trasformazioni che hanno investito la comunicazione politica del Pci, dalla tradizionale propaganda elettorale a quella attuale (più assimilabile ai moduli della comunicazione d'impresa), sino al confine di un'ipotetica «comunicazione implicita» (ultimo stadio della comunicazione politica autoprodotta ormai deteriorata e inefficace). Quest'ultima parte affronta da un lato l'analisi empirica delle campagne elettorali, nella loro progressiva trasformazione di mezzi e contenuti, e dall'altro lo studio dei modelli concettuali e pragmatici di organizzazione della comunicazione del partito, con particolare attenzione alle prospettive future e alle relazioni di feed-back con il partito.

Le conclusioni alle quali giungono separatamente le analisi della stampa, della televisione e della comunicazione politica sembrano tentare un ribaltamento della tradizionale

ottica di dipendenza della comunicazione dalla politica, assegnando al contrario ai mass media (intesi in senso lato tanto come strutture quanto come linguaggi) un ruolo di primo piano nei processi decisionali che hanno condotto alla trasformazione del Pci nel Pds (significative in tal senso sono le ricostruzioni analitiche della riforma della Rai, dei cambiamenti direzionali della Terza Rete nel 1987 e del rinnovamento dell'Unità nello stesso anno).

A titolo di sintetica testimonianza storica, infine, l'appendice raccoglie un estratto dei numerosi documenti inediti occorsi alla stesura del lavoro, in particolare su due argomenti oggetto di studio all'interno della ricerca: il «Progetto '90» e la riforma dell'Unità del 1987. Nel primo caso, la breve documentazione sull'ultima iniziativa sperimentale sulla comunicazione politica organizzata dal Pci nel 1990 (ai confini con la trasformazione nel Pds) aiuta a comprendere concretamente il livello di maturazione raggiunto dal partito sul campo e i possibili sviluppi futuri.

Nel secondo caso, la riproduzione di note e documenti di elaborazione sull'ultimo sostanziale rinnovamento del quotidiano del Pci assolve due compiti: il chiarimento delle dinamiche della ristrutturazione e dei punti rimasti incompiuti; una testimonianza della dialettica tra partito e redazione e dei relativi meccanismi di *decision making*.

Alberto Di Cataldo

*Il problema degli oneri correnti generati dall'investimento pubblico*

Tesi di laurea in Economia politica  
Facoltà di Economia e Commercio  
Università L. Bocconi di Milano  
Relatore: prof. Roberto Artoni  
Correlatore: prof. Elio Borghonovi  
Anno accademico: 1990-1991

In Italia i processi di decisione dell'investimento pubblico, e in particolare la fase cruciale

della valutazione dei costi, sono caratterizzati da un problema di *asimmetria decisionale*. L'attenzione dell'operatore pubblico, cioè, è rivolta alla valutazione dei costi connessi alla realizzazione dell'opera pubblica in sé, prescindendo o ignorando del tutto il fatto che l'opera genera nel corso della sua vita utile degli oneri, di gestione, di manutenzione, ecc., di entità tutt'altro che trascurabile. Oneri che nel corso del tempo si scaricano inevitabilmente sul bilancio pubblico compromettendone in molti casi lo stesso equilibrio finanziario.

Il fenomeno colpisce soprattutto le amministrazioni locali che da sole assorbono circa la metà del totale degli investimenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione. La tesi è corredata di alcuni casi emblematici relativi a comuni che attivano investimenti come piscine, impianti sportivi e altri servizi; opere che già dopo il primo anno di funzionamento generano dei costi insostenibili per la dimensione finanziaria del bilancio comunale. Di norma, la fornitura del servizio viene interrotta lasciando deperire l'opera e compromettendo in molti casi lo sviluppo dell'intera economia locale.

La scarsa percezione, l'assenza di consapevolezza della rilevanza degli effetti di ricaduta finanziaria degli investimenti pubblici riguarda il settore pubblico nella sua globalità.

A livello centrale come a livello locale il processo valutativo che precede la realizzazione delle opere pubbliche si svolge il più delle volte senza riferimento a procedure standardizzate in grado di ridurre, anche di poco, il margine di incertezza che è sempre insito in una decisione che produce effetti differiti nel tempo.

Due i piani d'intervento proposti. Il primo riguarda l'individuazione di quelle misure di natura amministrativa ma anche istituzionale che accrescono il grado di responsabilità sia dei governi sia delle assemblee elettive. Il secondo attiene più strettamente al campo economico, e in particolare alla «cultura econo-

mica». Emerge infatti come il problema della valutazione degli oneri correnti sia in larga misura un problema di natura culturale. Cioè di diffusione in tutti i centri di erogazione della spesa di quel complesso di cognizioni e procedimenti tecnici tesi al miglioramento e alla razionalizzazione dei processi decisionali pubblici. Queste metodologie, diffusamente applicate negli altri paesi, sono sintetizzate in modo esauriente nella nota tecnica dell'analisi costi-benefici (ACB). Tecnica che, come viene ampiamente illustrato, non propone alcun modello previsivo di calcolo economico dei costi conseguenti ma, se venisse correttamente applicata, ne accrescerebbe nei decisori la percezione.

Nel lavoro si è cercato di costruire uno strumento specifico per la quantificazione degli oneri correnti dell'investimento. Attraverso l'esame incrociato di diverse ricerche condotte in Italia e all'estero, sia in campo economico sia in settori solo apparentemente lontani come quello edilizio e sanitario, si sono individuati degli indicatori sintetici che mettono in relazione il costo di gestione generato da alcune opere pubbliche (piscine, asili nido, strade, acquedotti, fognature, ecc.) con il costo sostenuto per la loro realizzazione. Le percentuali così ottenute, pur non consentendo delle conclusioni definitive, potrebbero, se vagliate in sede di decisione politica, ridurre sensibilmente l'incertezza riguardo al volume di spese correnti generato dall'opera pubblica in discussione.

Percentuali a parte, l'indicazione operativa suggerita è quella di intensificare la raccolta di dati e informazioni sulle opere pubbliche e di procedere poi alla loro sistematizzazione secondo uno schema tipologico che tenga conto innanzitutto degli investimenti più diffusi sul territorio (scuole, depuratori delle acque, oltre a quelli già citati).

Particolare attenzione è stata dedicata alle questioni della manutenzione. Questa voce è destinata ad accrescere il suo peso all'interno

della struttura dei costi conseguenti, soprattutto in relazione all'aumento del contenuto tecnologico di un numero sempre più ampio di beni e servizi prodotti dalla Pubblica Amministrazione. Da qui l'esame di un settore affine all'area pubblica come quello edilizio, in particolare il caso del Laboratorio di Quartiere della Fratelli Dioguardi Spa, e la proposta di realizzare, anche per il settore pubblico, un sistema organizzativo di manutenzione programmata.

Nei prossimi anni è altamente probabile che la necessità di rallentare la dinamica della spesa pubblica italiana, soprattutto nel comparto delle spese correnti, e i problemi di compatibilità ambientale contribuiranno ad allungare l'orizzonte temporale dell'investitore pubblico. In altri termini, acquisteranno maggiore peso le questioni relative al recupero, alla conservazione, al riadeguamento e all'attualizzazione delle opere pubbliche già esistenti. Tutte funzioni di mantenimento il cui esercizio presuppone una diffusa appropriazione delle conoscenze relative al comportamento nel tempo del manufatto e degli elementi che lo compongono.

Elena Pariotti  
*Decostruzione critica e riformulazione dell'etica in Alasdair MacIntyre*  
 Tesi di laurea in Filosofia  
 Facoltà di Lettere e Filosofia  
 Università degli Studi di Padova  
 Relatore: Prof. Enrico Berti  
 Anno accademico: 1990-91

La riflessione filosofica di Alasdair MacIntyre si è andata via via orientando verso la costruzione di un modello storicistico capace, nell'intenzione dell'Autore, di essere significativa a più livelli, quello dell'interpretazione storica delle principali teorie morali, della strumentazione necessaria all'elaborazione di una nuova teoria e al superamento di separa-

zioni di campo sterili e accademiche tra morale e scienze sociali. Oggetto del lavoro è appunto questa forma assunta dalla riflessione etica, la quale converge in una radicale critica alle credenze morali e all'assetto dell'etica moderna.

Scopo del lavoro la valutazione della coesistenza, all'interno di una prospettiva storicistica come quella dell'Autore, tra il giudizio radicalmente negativo diretto all'etica moderno-contemporanea e all'assetto sociale che strutturalmente la accompagna da un lato, e la soluzione ravvisata nel ritorno all'etica delle virtù, a una teleologia ispirata a quella aristotelica, ma ampiamente rivista, e nel comunitarismo dall'altro. A ciò si accompagna inevitabilmente una valutazione della reale efficacia della proposta in se stessa.

Le discussioni intorno alle incoerenze dello storicismo sostenuto da MacIntyre sono state numerose; in luogo delle argomentazioni in esse sostenute ho soprattutto cercato di portare l'attenzione non tanto sulla possibilità che esista incoerenza nell'intenzione di interpretare le principali posizioni etiche simultaneamente, se non posteriormente, all'individuazione di una proposta neorivistica alternativa, quanto piuttosto su un'incoerenza propria dell'atteggiamento fondamentale con cui MacIntyre riflette sulla modernità (la stessa asunzione di una così vasta e indeterminata categoria quale oggetto di critica è discutibile). Tale incoerenza si può rilevare attraverso il confronto con principi metodologici formulati dall'Autore stesso, sulla base dei quali ogni visione dicotomica tra categorie storico-concettuali come antichità e modernità deve necessariamente articolarsi in modo tale da annullarsi. In sintesi, il paradosso consiste nel fatto che ogniqualvolta MacIntyre procede nella spiegazione dei fenomeni che, in una visione macroscopica, possono avere determinato i vari cambi di *Weltanschauung* denunciati, le distanze divengono comprensibili e giustificate, nella misura però in cui l'Autore

intende sottolineare gli aspetti a suo avviso «negativi» di queste, allora viene meno lo spazio per una effettiva comprensione, tanto meno per una comprensione che voglia essere storicistica.

Dall'analisi di questa situazione di incoerenza emerge allora la consapevolezza dell'impossibilità di risolvere i problemi del nostro tempo eludendo le sue condizioni strutturali e di modificare quest'ultima da qualsiasi prospettiva che non si collochi al loro interno.

La critica più specifica poi, relativamente alla proposta della teoria etica di MacIntyre, fermo restando il grande debito nei suoi confronti, per aver fatto luce sulle contraddizioni interne alla nostra moralità, così come su quelle relative alla sua esplicazione nella vita sociale, verte sulla scarsa definizione teoretica dei concetti di virtù, «pratica», «unità narrativa della vita umana», e alle conseguenze incongruenti rispetto alle premesse, cui il progetto comunitarista conduce, sia da un punto di vista filosofico che pragmatico. Dalle indicazioni fornite dall'Autore virtù e pratica sono definite in modo circolare, l'identificazione dell'ambiente comunitario con la garanzia di oggettività dei valori e della moralità minaccia seriamente la libertà del soggetto morale. Il ricorso poi tanto alla nozione di comunità quanto a quella di «unità narrativa della vita» attesta la presenza nel procedere dell'Autore di un'irrisolta oscillazione tra individuale e collettivo. In breve, non risulta chiaro se siano le credenze morali dell'individuo ad avere influenza a livello strutturalmente più ampio (sociale) o se invece avvenga il processo opposto. Da un punto di vista puramente ermeneutico la scelta tra le due impostazioni non si mostra necessaria, ad avere importanza è qui il procedere parallelo delle problematiche in questione; tuttavia al momento della presentazione di una potenziale soluzione non è più indifferente, bensì di cruciale importanza, stabilire se, per così dire, l'*input* primario debba provenire dalla sfera indivi-

duale, o invece da una modificazione delle condizioni strutturali della realtà sociale. La definizione della comunità come di un contesto idealmente affrancato dalle problematiche del conflitto morale non riesce ad evitare che il ricorso ad essa, qualora potesse essere strutturalmente possibile, vada a incrementare proprio quella scissione tra moralità individuale e dimensione interattiva tanto criticata da MacIntyre. Grazie all'instaurarsi di comunità, gruppi ristretti di individui potrebbero sì raggiungere la condivisione dei valori, ma non si vede in che modo potrebbero poi esplicitare questa loro moralità all'interno di tutti quei contesti più inclusivi, dei quali continuerebbero

inevitabilmente a fare parte. Non va dimenticato infatti che proprio nella concezione aristotelica, cui l'Autore si ispira, ha senso parlare della comunità come della dimensione che permette la completa espressione dell'individuo, proprio perché essa non si contrappone a nessun altro contesto o struttura, e coincide invece con il livello massimo dell'organizzazione politica, nel senso più completo del termine. Una volta venuta meno inevitabilmente questa nozione classica della *politiké koinonía*, ogni riproposizione del concetto di comunità risulta poco efficace nella soluzione dei problemi di cui l'etica e la società moderna soffrono.

Ricerche

## Studio per un codice quadro di etica del servizio. Conclusioni della ricerca

a cura di LORENZO SACCONI

Nel novembre '91 è stato presentato il rapporto finale di ricerca relativo allo *Studio per un codice quadro di etica del servizio*, svolto su richiesta di FeNDAC (Federazione Nazionale Dirigenti di Aziende Commerciali) e in relazione alle esigenze di autoregolazione etica delle diverse associazioni aderenti al cosiddetto «movimento di etica del servizio». Alla ricerca, che rientra nell'ambito delle attività della Sezione di Etica degli affari di Politeia-Milano, hanno partecipato: Lorenzo Sacconi (coordinatore) dell'Università Bocconi di Milano, Emilio D'Orazio di Politeia-Milano, Michele Polo dell'Università Bocconi di Milano e Disiano Preite dell'Università di Brescia. In sede di conclusioni è opportuno ricordare le considerazioni e i criteri che hanno presieduto alla stesura dello studio.

1. *Cos'è un codice quadro.* Un codice quadro di etica del servizio è un insieme di principi e di norme morali generali, che divengono valide per un intero settore delle attività economiche (il «servizio») a causa dell'autonomia decisionale di autoregolazione da parte di associazioni di imprese e di dirigenti di imprese. Il codice quadro costituisce una cornice appositamente studiata in modo da indurre lo sviluppo delle codificazioni etiche da parte delle imprese e dei gruppi professionali partico-

lari. Esso costituisce l'insieme dei principi, delle norme e delle procedure più generali e quindi astratte, che sarà compito dei codici di impresa o di associazione recepire e specificare, e al contempo lo schema o modello di riferimento per le codificazioni particolari. Tali codificazioni potranno essere strutturate sull'esempio del codice quadro, con maggiore specificazione degli obblighi etici in riferimento a concrete attività di servizio.

2. *Perché un codice quadro è importante per lo sviluppo di comportamenti conformi all'etica degli affari.* Tra le obiezioni che in letteratura sono state mosse all'efficacia di codici etici di impresa vi è quella della mancanza per ogni singola impresa di incentivi ad osservare un codice etico di impresa in un contesto in cui ciò potrebbe creare uno svantaggio competitivo nei confronti di concorrenti che hanno deciso di non conformarsi al codice etico.

Un codice quadro - se adottato da tutte le associazioni imprenditoriali e professionali di un dato settore - interviene a tale proposito, stabilendo la regola generale che tutte le imprese appartenenti al settore debbano sottostare al codice e inoltre prevedendo sanzioni che l'associazione professionale o di categoria può comminare ai trasgressori, cioè a carico di quelle imprese o individui che decidano di prendersi vantaggio della disposizione degli altri ad osservare il codice. Un altro aspetto attraente del codice quadro ha a che fare con l'osservazione che nel contesto delle imprese e delle professioni talvolta il comportamento non etico nasce dalla complessità e dall'urgenza dei problemi decisionali, a fronte dei quali manca lo spazio e il tempo per una ponderata riflessione etica. Alla stessa stregua si può supporre che la codificazione a livello

di impresa o di singola associazione professionale vada incontro a difficoltà generate dalla complessità e dall'urgenza dei problemi. Il codice quadro offre principi e norme generali, facilmente adattabili a differenti contesti nell'ambito delle attività di servizio, che assolvono il compito di offrire punti focali attorno ai quali può più facilmente coordinarsi lo sforzo di autoregolazione dei vari soggetti economici.

3. *Scopi del preambolo e della parte introduttiva del codice.* Il codice quadro di etica del servizio è introdotto da un preambolo e da un capo iniziale con una più marcata impostazione «filosofica». Qual è lo scopo di queste parti?

(a) Identificazione dei dilemmi etici peculiari dell'economia del servizio. Non ogni dilemma etico, ma specificamente i dilemmi etici che insorgono nell'economia del servizio sono l'obiettivo cui è indirizzato il codice quadro. Per questo è stato necessario dare una definizione «costitutiva» di economia del servizio, intesa come ogni aspetto dell'attività economica (terziario e non) nel quale avvenga uno scambio di servizi. Trattati salienti di questa economia sono la natura idiosincratca e specializzata delle relazioni tra fornitori e utenti di servizi e le asimmetrie e incompletezze informative endemiche nelle relazioni contrattuali tra di loro. Da tali caratteristiche è stato possibile identificare la classe dei dilemmi etici alla soluzione dei quali il codice è indirizzato: i dilemmi dell'opportunismo nelle relazioni di servizio.

(b) Identificazione della nozione di condotta etica nell'economia di servizio. L'identificazione dei dilemmi è il primo passo per la formulazione del principio etico ad essi adeguato. Nel caso dell'economia di servizio l'asimmetria informativa tra il fornitore e l'utente del servizio (chiunque sia ad occupare il ruolo di fornitore o di utente: imprese, dirigenti, professionisti, lavoratori, consumatori ecc.) e

la corrispondente delega di discrezionalità e talora di autorità al fornitore da parte dell'utente, pongono il fornitore del servizio in una particolare posizione di responsabilità. La definizione di condotta etica è cruciale al fine di stabilire il contenuto etico normativo della responsabilità morale che il fornitore (chiunque egli sia) ha nei confronti dell'utente (chiunque egli sia) a causa della sua posizione di maggior influenza e conoscenza. Piuttosto che in un atteggiamento paternalistico, il criterio etico di riferimento è stato trovato nel concetto morale di un *contratto ideale* tra fornitore e utente, nel quale le parti fossero completamente libere da costrizione e bisogno, perfettamente razionali e informate, perfettamente in grado di controllare l'esecuzione e la qualità delle prestazioni reciproche, cioè un contratto nel quale si esprimesse l'autonomia delle parti. Nelle concrete situazioni contrattuali, che spesso non soddisfano le caratteristiche per un contratto ideale del tipo ora accennato, il fornitore deve rispondere all'utente del dovere morale di trattarlo «come se» la situazione contrattuale fosse definita dal contratto ideale. Il contratto ideale è cioè l'ideale regolativo del fornitore.

4. *Importanza di un articolato di norme specifiche e univocamente formulate, in un linguaggio non puramente esortativo.* Data una definizione dei dilemmi e dei principi etici, un codice assolve ai suoi compiti solo se si articola in una serie di norme formulate chiaramente e univocamente in linguaggio quasi-giuridico. Ciò richiede che i termini impiegati siano sufficientemente generali da avere un significato riconoscibile da tutti e al contempo le norme siano abbastanza specifiche da prescrivere comportamenti sufficientemente univoci nelle varie situazioni.

Un codice deve attribuire obblighi morali in capo a soggetti determinati, e per questo il suo linguaggio è necessariamente quello dei doveri e dei diritti ad essi correlati. Ovvia-

mente tali doveri e diritti sono qui intesi come doveri e diritti morali, non necessariamente recepiti nell'ordinamento giuridico. In quanto tali essi vengono riconosciuti e assunti volontariamente su di sé da parte dei soggetti sottoscrittori dei codici di autoregolazione, e perciò possono figurare nel codice anche come impegni volontari di detti soggetti. È importante però che tali impegni non siano intesi come impegni «supererogatori», qualcosa che può essere fatto in più, come espressione di una speciale virtuosità, ma che non è richiesto. Gli impegni stabiliti dal codice quadro di etica del servizio sono obblighi che il ragionamento morale impone ai soggetti e che, se essi intendono partecipare al gioco del ragionamento morale e condividono razionalmente le premesse e i passi del ragionamento, che conducono ad enucleare principi e norme del codice, essi debbono riconoscere come obbligatori.

5. *Le «zone a rischio» di cui il codice deve «parlare».* Quanto enunciato al punto precedente è confermato dal fatto che il codice quadro non è inteso trattare doveri che le imprese e i dirigenti hanno al di fuori dell'ambito della loro attività economica, ad esempio nei riguardi della comunità circostante, della conservazione dei beni culturali o della promozione di obiettivi socialmente desiderabili.

Tali doveri, se non supererogatori, possono tutto sommato essere considerati secondari, e venire dopo gli impegni che un soggetto economico (impresa o manager) ha nell'esercizio del suo ruolo. È proprio nel business specifico dei fornitori dei servizi che questo codice quadro enuclea invece le proprie norme: esse vincolano moralmente il fornitore di servizi in quanto fornitore di servizi. L'idea è infatti che il codice debba regolare tutte le aree e tutte le dimensioni nelle quali possa manifestarsi un comportamento opportunistico tra fornitore e utente di un servizio, con la conseguenza o di una perdita di benessere oppure

di una espropriazione iniqua di benefici attesi. Queste aree o dimensioni «a rischio» vengono dal codice identificate sia nei rapporti interni all'impresa, tra l'impresa stessa e il dirigente, o tra l'impresa e i dipendenti, sia all'esterno, nei rapporti tra l'impresa e i consumatori dei servizi. Si osservi che l'impresa nell'ottica esterna è un fornitore di servizi, mentre nell'ottica interna è tanto un utente di servizi forniti dai dirigenti e dai dipendenti, quanto un fornitore di servizi per il personale impiegato alle sue dipendenze.

6. *La ricerca di effetti reputazionali.* È chiaro che i soggetti che decidono di sottoporsi ad un codice di autoregolazione, siano imprese, dirigenti o professionisti, sono alla ricerca di effetti reputazionali positivi per la loro attività economica o più generalmente per il loro prestigio sociale di categoria. Non solo dal punto di vista di un'etica razionale non vi è alcun male in ciò, ma al contrario esso è quanto consente di essere ottimisti circa le possibilità di dare attuazione ai principi etici nel comportamento economico. La reputazione può essere però ottenuta solo se il comportamento risulta vincolato a norme chiaramente specificate nelle sfere davvero rilevanti e se la «promessa» di comportamento etico è credibile. In altri termini, se le norme sono troppo generiche e facilmente interpretabili, oppure non specificano chiaramente un dovere ma solo una esortazione, oppure non applicano specificamente un dovere generale a fattispecie particolari, oppure le fattispecie particolari non siano quelle veramente rilevanti, nelle quali si presentano effettivamente importanti i rischi di opportunismo, o infine non si prevedano meccanismi capaci di far valere le norme nei confronti di eventuali trasgressori, allora l'utente non trarrà dal codice di autoregolazione del fornitore motivi sufficienti per credere effettivamente all'impegno unilaterale del fornitore e per dargli fiducia. Alla fine la sottoscrizione del codice non avrà aumentato

la reputazione del fornitore, e non avrà con ciò migliorato il grado di cooperazione tra utente e fornitore di servizi. È in quest'ottica che devono essere considerate le preoccupazioni relative all'efficacia del codice che hanno guidato la sua stessa formulazione.

7. *Quali sono i soggetti impegnati dal codice?* Il codice quadro è lo schema di riferimento dei codici etici che dovrebbero essere istituiti a livello di impresa, mediante una deliberazione formale degli organi dell'impresa, e sottoscritti volontariamente dal management. È infatti all'interno dell'impresa e nei rapporti tra impresa e consumatori che si danno i dilemmi etici dell'opportunismo. In assenza dell'istituzione dei codici etici a livello dell'impresa e del suo management interno non è sperabile che siano messe in atto procedure di attuazione del codice e che quindi se ne ottengano gli effetti benefici. L'adesione a un codice da parte delle associazioni di categoria è importante per quanto detto al punto 2 e per le connesse possibilità di attuare procedure di attuazione e controllo a livello di categoria, ma è importante soprattutto in quanto tramite dell'autoregolazione delle singole imprese.

8. *Importanza di una «deontologia professionale» del management.* Una peculiarità del codice quadro è che esso non offre solo un modello per i codici etici di impresa, ma per codici di comportamento della dirigenza delle imprese. L'idea è che il codice di impresa (o di categoria) che recepisce le linee del codice quadro debba essere concordato quantomeno tra la proprietà e il management dell'impresa stessa, sentite tutte le componenti dell'impresa restanti. In tal modo, il codice di etica del servizio sarebbe un codice promulgato dall'impresa, e quindi dalla proprietà, che vincola direttamente il comportamento del management in quanto è il management stesso a riconoscere nel codice di impresa i principi deontologici della propria professione e lo sot-

toscrive perciò al momento dell'assunzione delle funzioni dirigenziali in azienda. È qui introdotta un'importante innovazione nel modo di intendere il ruolo del dirigente.

Qui egli non è più soltanto un agente dell'impresa, è anche esponente di un gruppo professionale dotato di una propria etica o deontologia speciale, che specifica tutti i doveri che egli ha nei riguardi dell'impresa, dei dipendenti, dei consumatori ecc. L'esistenza di un simile quadro deontologico è ovviamente il primo passo per riconoscere al management la dignità di un gruppo professionale. D'altra parte la deontologia professionale del management è concordata e sottoscritta congiuntamente con l'impresa. Essa è una parte, relativa alle responsabilità di un soggetto particolare, della costituzione etica di una impresa (il codice), la quale riconosce i diritti e i doveri dell'impresa in quanto istituzione verso tutti i suoi stakeholder.

Il posto del tutto speciale del management in questo disegno (come sottoscrittore del codice assieme all'impresa) dipende dal fatto che nell'impresa il management assolve a un particolare ruolo di autorità: è al management che viene delegato il governo quotidiano dell'impresa ed è quindi sul management che ricade la responsabilità di minimizzare i comportamenti opportunistici all'interno dell'impresa e tra l'impresa e il consumatore. Poiché il manager, fatti salvi i limiti stabiliti dai contratti di lavoro, ha margini discrezionali nella guida dei dipendenti e nello stabilire schemi di premi o punizioni in relazione alla performance dei dipendenti dell'impresa, un codice di etica del servizio vincola il manager ad esercitare la propria discrezionalità in modo conforme al suo dettato, così da promuovere il comportamento etico di tutti i membri dell'organizzazione e al contempo non avanzare nei riguardi di nessuno di loro richieste non etiche, dannose per i consumatori o per i dipendenti stessi.

9. *Il problema dell'efficacia del codice etico: procedure di giudizio e sanzioni.* Chi istituisce e chi sottoscrive un codice è certamente importante ai fini della sua efficacia, ma ancor più importante è sapere se esistano procedure di giudizio e di sanzione a carico di eventuali trasgressori.

La principale obiezione ai codici etici è che essi non prevedono usualmente siffatte procedure e sanzioni. Il presente codice quadro avanza un'ipotesi di struttura per il monitoraggio dell'applicazione del codice, per la valutazione di singoli casi di infrazione sollevati da utenti o persone che ne vengano comunque a conoscenza, e per stabilire eventuali sanzioni. Tale ipotesi è basata sulla costituzione di comitati etici di impresa, a livello territoriale e a livello nazionale di associazione di categoria, costituiti da personalità indipendenti alle quali sia demandato il giudizio sulle questioni di competenza ai tre livelli di attuazione or ora accennati. Circa i comitati etici è importante sottolineare l'indipendenza delle personalità che dovrebbero comporli, e conseguentemente il fatto che esse non siano rappresentanti di interessi organizzati, ma per l'appunto arbitri imparziali nell'aggiudicazione di dilemmi etici. Data la loro indipendenza essi possono essere nominati e attivati direttamente dalle imprese e dalle associazioni di categoria. L'incentivo a tradire la loro imparzialità, che questo formale rapporto di «impiego» potrebbe generare, è controbilanciato di gran lunga dal fatto che gli effetti reputazionali positivi per l'impresa possono derivare solo dall'effettiva imparzialità dell'operare dei comitati etici. Quanto alle sanzioni, occorre rimarcare che esse sono sempre qui intese come sanzioni morali, non giuridiche, che possono essere comminate da organizzazioni private sulla base del giudizio di comitati etici che non hanno veste giuridica. Tali sanzioni fanno leva essenzialmente sulla ricerca di effetti positivi di reputazione da parte dei soggetti dell'economia del servizio.

10. *La cultura di impresa, la cultura manageriale e l'interiorizzazione e socializzazione dei valori affermati nel codice etico.* L'efficacia del codice etico dipende però solo in parte dall'esistenza di procedure: all'interno dell'organizzazione la conformità ai principi del codice è incentivata qualora sia diffusa la convinzione che un numero molto grande di dipendenti e dirigenti dell'impresa segua già effettivamente i principi stabiliti dal codice. Se l'impresa si è disposta (con ciò intendendo l'insieme di coloro che operano in essa) ad agire secondo il codice, avanzare richieste di comportamento non conforme sarà troppo costoso e poco vantaggioso per chiunque. D'altra parte è solo dalla credenza che l'impresa agisca conformemente al codice che discende la decisione del consumatore di dare fiducia. Ciò spinge a considerare l'importanza della cultura di impresa e del fatto che la cultura di impresa e professionale dei vari soggetti operanti in essa sia imbevuta dei valori etici affermati dal codice. Perché sia efficace, il codice deve diventare cultura aziendale e professionale, deve essere interiorizzato e socializzato attraverso i percorsi che conducono alla formazione della cultura delle organizzazioni e dei gruppi professionali. D'altronde questo è l'unico modo in cui si può effettivamente dire che un codice etico sia un codice di autoregolazione di uno o più soggetti economici.

Questi aspetti possono solo molto limitatamente essere previsti dall'articolato di un codice quadro di etica del servizio. Un codice non può imporre il dovere di interiorizzare liberamente nella propria cultura le sue norme.

Tuttavia un codice quadro può prevedere norme procedurali circa il modo di elaborare i singoli codici di impresa e di associazione, e di rivederli periodicamente e le modalità di formazione e informazione del personale neo-assunto, che facilitano l'interiorizzazione del codice nella cultura dei soggetti che agiscono all'interno delle organizzazioni.

11. *Lo studio per un codice quadro come primo passo in un processo di autoregolazione.* In coerenza con quanto affermato al punto precedente, lo stesso studio per un codice quadro di etica del servizio è stato concepito come un passo nel processo di autoregolazione da parte di una varietà di soggetti dell'economia del servizio. Lo studio è un'ipotesi di lavoro offerta alle associazioni, prese come assieme o singolarmente, per avviare il proprio processo di autoregolazione morale, che prevede ex ante la consultazione democratica nelle associazioni, la deliberazione ed ex post la socializzazione ai valori attraverso la formazione. La scrittura di un testo è solo uno degli elementi di tale processo. Importante è la consultazione preliminare dei soggetti che lo debbono sottoscrivere, la loro autonoma deliberazione e l'opera di socializzazione ai suoi valori che conduce alla loro interiorizzazione nella cultura. È solo questo assieme di eventi, e non la scrittura del codice, che può essere identificato con il termine «autoregolazione». In questo processo l'ipotesi di lavoro iniziale non può che essere costantemente rivista, ed è nel processo di revisione, in cui si incontrano le ragioni per agire dei vari soggetti interessati all'autoregolazione, che sorge l'adesione volontaria di tali soggetti al codice etico. A queste considerazioni generali si può aggiungere che uno studio completo di un codice quadro di etica del servizio avrebbe dovuto, o dovrà in futuro, prevedere non solo la progettazione del testo del codice in quanto tale, ma il disegno organizzativo delle procedure attraverso le quali il codice, una volta formulato, dovrebbe essere sottoposto alla deliberazione e delle attività di formazione con

le quali, una volta deliberato, il codice entra a fare parte della cultura di organizzazioni date.

12. *La formulazione dialogica del codice quadro: il ruolo dello studioso e quello del decisore.* La formulazione del presente studio ha seguito i criteri ora accennati. Essa è stata dialogica nel senso che si è basata sul costante scambio di opinioni tra lo studioso e i rappresentanti delle associazioni interessate al codice di autoregolazione. Vi è qui un punto più generale da osservare. Abbiamo, così facendo, esportato dal campo della teoria a quello dell'ingegneria etica, uno stesso criterio metodologico: l'equilibrio riflessivo tra teorie etiche normative e intuizioni morali di decisori competenti. Come le intuizioni morali sono ritenute test rilevanti per la formulazione di teorie morali, ma al contempo possono adattarsi alle teorie fino a raggiungere uno stato di equilibrio, così abbiamo creduto che la formulazione non di una teoria etica ma di un istituto etico, come un codice quadro, potesse ispirarsi all'idea di un processo di reciproci adeguamenti tra la deduzione di norme da teorie etiche, da parte dello studioso, e l'intuizione di principi riferiti a casi particolari, suggerita da decisori competenti. La misura nella quale siamo riusciti a perseguire questa modalità dialogica e a raggiungere un equilibrio riflessivo tra teoria e intuizione (tra studioso e decisore) è sicuramente insufficiente. Per fare passi in avanti sarà necessario escogitare modalità di dialogo e di interazione assai più intensa e informale tra lo studioso e il decisore. L'elaborazione di questo studio può essere considerata solo l'apertura di una via alla ricerca futura.

## Seminari

### Seminario di Bioetica

*Anche quest'anno presso la sede milanese di Politeia si tiene il ciclo di seminari di bioetica, coordinato da Maurizio Mori, il cui calendario è il seguente:*

Martedì 5 maggio - ore 15  
**Renato Boeri** (Consulta di Bioetica, Milano)  
*«La carta dell'autodeterminazione»*  
**Corrado Viafora** (Fondazione Lanza, Padova)  
*«Problemi etici di fine vita»*

Mercoledì 13 maggio - ore 15  
**Carlo A. Viano** (Università di Torino)  
*«Procedure concettuali per la decisione in bioetica»*  
**Vittorio Possenti** (Università di Venezia)  
*«Per un'ontologia dell'embrione»*

Mercoledì 10 giugno - ore 15  
**Caterina Botti** (Università «La Sapienza», Roma)  
*«Il consenso alla sperimentazione clinica»*  
**Roberto Mordacci** (Ospedale S. Raffaele, Milano)  
*«La nozione di salute»*

### Etica degli affari e delle professioni, una sfida per la formazione

A.F. FORUM, ENFAP Lombardia e POLITEIA con il Patrocinio del Network Italiano di Etica degli Affari, organizzano per il 5 e 6 maggio 1992, presso la Sala Scacchi della Camera di

commercio di Como, un workshop sul tema «Etica degli affari e delle professioni, una sfida per la formazione».

Il workshop si rivolge ai responsabili della gestione delle risorse umane, agli educatori, ai formatori, ai docenti e agli esperti delle scuole di management e delle associazioni professionali, a professionisti e manager, e si pone l'obiettivo di approfondire il ruolo che la formazione può svolgere nella promozione dell'Etica degli affari e delle professioni, e di dare nel contempo una più chiara definizione di questo nuovo campo interdisciplinare di ricerca e formazione.

A tal fine verranno approfondite le problematiche relative ai ruoli educativi nella trasmissione dei valori e nella diffusione dei codici deontologici di impresa o della professione; si effettuerà una prima stima della domanda di formazione sull'Etica degli affari e delle professioni, e si svilupperà un'analisi dei programmi e degli strumenti di formazione.

#### PROGRAMMA

##### Prima giornata

- 9.00 Registrazione. Apre i lavori Nanni Rossi, Assessore all'Istruzione e alla Formazione professionale, Regione Lombardia  
*Presiede e coordina Luciano Benadusi*
- 9.30 Alessandro Cavalli, professore ordinario di Sociologia, Università di Pavia:  
*«Crisi dei ruoli educativi e trasmissione dei valori nelle istituzioni formative»*
- 10.30 Discussione
- 11.00 Break

- 11.15 Richard De George, professor of Philosophy, Kansas University, and President of the International Association of Ethics, Economics and Business: *«Il successo ucciderà l'etica degli affari? Lo stato dell'arte in Business Ethics e il suo statuto come disciplina»*
- 12.15 Discussione
- 13.00 Pranzo
- 14.30 Panel discussion: *«La formazione manageriale e l'insegnamento dell'etica: punti di vista a confronto»*  
Intervengono:  
Mario Unnia, Prospecta  
Paolo Bonfanti, Presidente APCO
- 16.00 Break
- 16.30 Tavola rotonda coordinata da Luciano Gambardella:  
Gabriele Cagliari, Presidente ENI  
Gianni Faustini, Presidente dell'Ordine dei giornalisti  
Giancarlo Lombardi, Confindustria  
Antonio Ruberti, Ministro dell'Università e del Ricerca  
Franco Tatò, Amministratore delegato A. Mondadori Ed.  
È prevista la realizzazione di testimonianze videoregistrate di:  
Adolfo Beria d'Argentine,  
Gabriele Cagliari, Presidente ENI  
Umberto Colombo, Presidente ENEA  
Guido Rossi, professore ordinario di Diritto Commerciale, Università di Milano.
- 18.30 Interruzione dei lavori.
- 10.30 Lorenzo Sacconi, docente di Storia e logica della scienza, Università Bocconi, e responsabile della sezione «Etica degli Affari» di Politeia: *«Governo di impresa, responsabilità manageriale e domanda di formazione in etica degli affari»*
- 11.15 Discussione
- 11.45 Break
- 11.50 Lavori di gruppo:  
- analisi della domanda di formazione  
- struttura e contenuti dei programmi di formazione  
- ruoli educativi nella trasmissione dei valori  
- metodologie e strumenti di formazione per l'etica degli affari e delle professioni
- 13.00 Pranzo
- 14.30 Lavori di gruppo
- 16.00 *Insegnamento dell'etica, contenuti e metodi.* Un esperto della formazione interroga docenti di etica degli affari e delle professioni sulla loro esperienza di insegnamento (nella discussione verranno riportati i temi e i problemi trattati nei lavori di gruppo)  
Valentino Bobbio intervista:  
Alberto Martinelli  
Richard De George  
Lorenzo Sacconi  
Salvatore Veca
- 18.30 Chiusura dei lavori

**Sede**

Sala Scacchi - Camera di Commercio  
Via Parini 16 - Como

**Segreteria organizzativa**

Dott. Caterina Raia  
ENFAP Lombardia  
Via Ariberto, 11  
20100 Milano  
Tel. 00392-89406043

**Seconda giornata**

*Presiede e coordina Paolo Martelli*

- 9.00 Alberto Martinelli, preside della facoltà di Scienze politiche, Università di Milano: *«L'ethos delle professioni, una prospettiva sociologica»*
- 9.45 Discussione
- 10.15 Break

**Segreteria scientifica**

Dott. Diomira Cretti  
POLITEIA  
Via Cosimo del Fante, 13  
20100 Milano  
Tel. 00392-58313988

*«Modelli di competizione e trasformazioni del sistema partitico»*

Venerdì 15 maggio, ore 12,30-14,30  
Gianluigi Galeotti (Università di Perugia)  
*«La competizione nel settore pubblico»*

**Il sistema politico italiano**

*Nell'ambito delle attività connesse al Master in «Decisioni razionali ed etica pubblica», si svolgerà un seminario sul sistema politico italiano, coordinato da Daniela Giannetti.*

Venerdì 20 marzo, ore 12,30-14,30  
Giuliano Urbani (Università Bocconi)  
*«Che cosa è politica. Connotazioni e denominazione»*

Venerdì 27 marzo, ore 12,30-14,30  
Renato Mannheim (Università di Genova)  
*«Il mercato elettorale alla vigilia del voto»*

Venerdì 10 aprile, ore 12,30-14,30  
Sergio Fabbrini (Università di Trento)  
*«Modelli di democrazia: proposte di riforma istituzionale»*

Giovedì 30 aprile, ore 12,30-14,30  
Giuseppe Bognetti (Università di Milano)  
*«L'andamento della finanza pubblica: problemi e prospettive»*

Venerdì 8 maggio, ore 12,30-14,30  
Roberto D'Alimonte (Università di Firenze e Stanford University)

**Temi di Filosofia pratica**

*Nell'ambito delle attività connesse al Master in «Decisioni razionali ed etica pubblica» si svolgerà un seminario di bioetica coordinato da Maurizio Mori.*

Martedì 7 aprile, ore 13,30-14,30  
Patrizia Borsellino (Università di Milano)  
*«Etica e diritto nella bioetica»*

Mercoledì 15 aprile, ore 9-11  
Paolo Cattorini (H. San Raffaele, Milano)  
*«Problemi di filosofia della medicina»*

Venerdì 22 aprile, ore 12,30-14,30  
Corrado Viafora (Fondazione Lanza, Padova)  
*«Problemi etici di fine vita»*

Lunedì 26 maggio, ore 9-11  
Sebastiano Maffettone (Università di Palermo)  
*«Etica e politiche ambientali»*

I seminari si svolgeranno nella sede milanese di Politeia.  
La partecipazione è su invito e deve essere confermata alla segreteria (Sig.na Bocchi - Tel. 02/58.31.39.88).

## Collana

## Una nuova iniziativa: la collana Politeia/Ricerche

È stata avviata recentemente con la casa editrice Franco Angeli di Milano la collana Politeia/Ricerche diretta da Paolo Martelli, in cui vengono pubblicati i principali studi e ricerche realizzati.

Il progressivo affermarsi infatti della metodologia dell'azione razionale nel panorama delle scienze sociali nel nostro paese suggerisce ora l'opportunità di un'iniziativa editoriale allo scopo di comunicare a un più vasto pubblico di studiosi, esperti e operatori i risultati di alcuni studi teorico-empirici volti ad indagare i processi decisionali attuati nelle politiche pubbliche e nelle grandi organizzazioni e a suggerirne in vari casi linee di riforma giustificate alla luce di criteri di efficienza, efficacia ed equità.

Riportiamo una breve presentazione del primo volume della collana, la cui uscita è prevista per giugno 1992.

*Cooperazione, Benessere e Organizzazione economica*, a cura di Elena Granaglia e Lorenzo Sacconi (con contributi di M. Grillo, F. Cugno, M. Ferrero, R. Paladini, D. Preite, A. Piperno), pp. 336, L. 38.000.

La teoria economica tende a condannare l'impresa cooperativa come inefficiente. Già alla

fine del secolo scorso Maffeo Pantaleoni accusava le cooperative di trasformarsi inesorabilmente in «organismi chiusi che riservano a sé medesimi i benefici di cui sono fecondi». E anche nei nostri giorni gli apporti dell'economia neo-istituzionalista attribuiscono alle strutture dei diritti di proprietà cooperativi la responsabilità di inefficienze tecniche rispetto all'impresa capitalista.

Mettendo in discussione il nesso fra cooperative e inefficienza, i saggi raccolti in questo volume presentano un insieme di possibili ragioni teoriche e pratiche a favore dell'impresa cooperativa. La prospettiva analitica adottata è quella del contrattualismo: le istituzioni economiche, e quindi anche l'impresa cooperativa, devono essere valutate alla luce dei principi che sarebbero adottati da individui egualmente liberi e razionali.

L'indagine si muove su tre livelli di analisi: il primo livello è quello della teoria dell'insorgenza delle forme istituzionali d'impresa; il secondo concerne in senso proprio il disegno ottimale e la statica comparata delle organizzazioni interne e delle forme di governo di impresa; il terzo infine è quello dell'esemplificazione empirica, in cui le ipotesi teoriche avanzate precedentemente sono sottoposte a controllo relativamente al settore dell'assistenza socio-sanitaria.

Il volume è indirizzato ad un pubblico anche non specialistico, interessato all'analisi economica delle istituzioni, ai rapporti tra etica ed economia, agli sviluppi della democrazia economica, alla ricerca di alternative alla produzione burocratica di servizi che siano più efficienti e rispettose della libertà di impresa e di consumo.

## Nasce a Milano l'Istituto di Economia dei Media

In Italia la comunicazione (nel senso più ampio del termine) vive il suo momento di maggiore interesse, tanto a livello culturale quanto a livello economico. La nascita delle prime facoltà di «Scienze della comunicazione» (peraltro già affollate prima di essere avviate nel novembre 1992) e il proliferare dei corsi di specializzazione sono state eloquenti dimostrazioni dell'attenzione del mercato per il settore dei mass media. Del resto negli anni '80 il settore della comunicazione ha assistito in Europa e negli USA ad un'espansione degli introiti, del consumo e della dimensione delle aziende, trasformandosi in un settore industriale integrato, a forte crescita e con un ruolo centrale nel contesto politico, economico e sociale. Sulla base di queste premesse è stato costituito, su iniziativa della Fondazione Rosselli (istituto nato a Torino nel 1988, dedicandosi in particolare alla ricerca nel settore delle politiche pubbliche a livello nazionale ed europeo), l'Istituto di Economia dei Media, presentato il 12 marzo a Milano presso la sede dell'Assolombarda.

L'interesse dell'Istituto si concentra sulle dinamiche dei media europei, sotto il profilo delle ricadute sul sistema economico e sulle politiche pubbliche. In tal senso, dal punto di vista «politico», l'IEM supererebbe le mere ambizioni scientifiche per assumere, secondo Giuliano Urbani, presidente della Fondazione Rosselli e docente all'Università Bocconi, «due funzioni essenziali: la critica nei confronti del dialogo babelico sui media e lo stimolo propositivo affinché le politiche adottate nel campo non siano miopi, ma tengano conto del dinamismo tecnologico-culturale del settore. Tanto la legge Mammi quanto le regolamentazioni europee in fase di elaborazione e poi di implementazione sono quindi i primi problemi sull'agenda».

I filoni di attività dell'Istituto dovrebbero essere del resto almeno quattro, come sottolinea Antonio Pilati, coordinatore dell'Istituto: la ricerca (in questo momento è in corso quella sulle dinamiche dell'informazione economica in Europa); i seminari; il primo Rapporto sullo Stato dei Media in Europa, che sarà completato entro la fine del 1992; una newsletter mensile, «Mind» (Media industry), in allegato al mensile «Mondo economico», che renderà conto delle attività dell'Istituto, tentando di fornire spunti originali sulle ricerche più avanzate in materia di mass media.

Sul numero zero del notiziario dell'Istituto (presentato nella stessa sede) compare (a titolo esemplificativo) un interessante resoconto di una prima ricerca dell'Istituto sul giro d'affari della comunicazione in Italia, dalla quale emerge una somma complessiva di 42.500 miliardi per il 1990 (contro i 36.900 miliardi stimati adottando i criteri più restrittivi della legge Mammi, considerando cioè esclusivamente i media classici e la pubblicità), a confronto dei 23.000 miliardi del 1986, con un incremento quindi del 66,3%.

Dati di questo genere non possono che confermare la dimensione internazionale dell'industria della comunicazione e l'opportunità di un'analisi omogenea dei dati in forma aggregata su scala europea. Come sottolineava Stefano Rolando, direttore del Dipartimento Informazione della Presidenza del Consiglio, nel nostro paese l'armonizzazione dei dati sulle dinamiche della comunicazione e la relativa elaborazione delle politiche pubbliche in materia sono state vizzate dall'incomunicabilità tra le diverse culture che hanno trovato spazio nella politica della comunicazione (quella giuridica, quella economica e quella umanistica) e che hanno prodotto un quadro legislativo frammentato (si va dalla legge sui diritti d'autore del 1941 a quelle degli anni '90 sul sistema televisivo e sulla pubblicità) almeno quanto il quadro delle competenze esecutive. Se ad un unico efficiente interlocutore (e indubbia-